Die Stellung der Parlamente zu den Volksbeschlüssen nach dem Verfassungsrecht des Deutschen Reichs und der deutschen Länder unter besonderer Berücksichtigung Bayerns.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Gustav Maaß

aus Nürnberg,

Referendar am Amtsgericht zu Nürnberg.

Approbiert am 25. Oktober 1929.

Nürnberg 1929

Buch- und Kunstdruckerei Benedikt Hilz, Nürnberg

30:15

Referent: Herr Professor Dr. Max Wenzel.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalt.

Seite

Literaturverzeichnis 5

I. Abschnitt.

Allgemeine Betrachtung der Stellung des Parlaments zu den Volksbeschlüssen 7

§ 1 Die Einführung der Volksbeschlüsse im Deutschen Reich und in den deutschen Ländern 7

§ 2 Das Repräsentationsverhältnis 8

§ 3 Die Problemstellung 13

§ 4 Der Begriff der Volksbeschlüsse. Ihre Typen . . . 15

II. Abschnitt.

Die Stellung der Parlamente zu den Volksbeschlüssen nach dem Verfassungsrecht des Deutschen Reiches und der deutschen Länder im einzelnen 17

§ 5 Die gesetzesgewollte Parlamentsfreiheit von Volksbeschlüssen 17

§ 6 Die Parlamentsemanzipation 21

§ 7 Die Parlamentssuspension im Einzelfall (Die konkrete Parlamentssuspension) 30

Vorbemerkung 30

A. Die fakultative Suspension 32

I. Volk und Parlament als Parteien 32

1. Das durch die reine Initiative eingeleitete Verfahren 32

a) Das bayerische Recht 33

b) Das Reichsrecht 36

c) Das Recht der deutschen Länder . . . 37

2. Das durch die Referendumsinitiative eingeleitete Verfahren 37

a) Das bayerische Recht 37

b) Das Reichsrecht 40

c) Das Recht der deutschen Länder . . . 40

II. Das Volk als Richter 41

Vorbemerkung 41

1. Die einseitige Volksanrufung 41

2. Die beiderseitige Volksanrufung 44

B. Die obligatorische Suspension 45

§ 8 Absolute Parlamentssuspension 46

I. Das Abberufungsrecht 46

II. Die absolute Suspension als Folge mißglückter Volksanrufung 48

§ 9 Die Parlamentszitierung 49

§ 10 Das Ergebnis 50

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41533901_0036

Literaturverzeichnis.

1. Anschütz Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919; 1928.
2. Bericht des II. (Verfassungs-) Ausschusses zum Entwurf einer Verfassungsurkunde für den Freistaat Bayern. (Beilage 330 im 2. Beilagenband zu den Landtagsverhandlungen 1919).
3. Blume, Wilhelm: Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919; Jahrb. d. ö. R., Bd. 9, S. 171; 1920.
4. Brückner: Die mecklenburgische Verfassungsfrage seit 1913; Jahrb. d. ö. R., Bd. 9, S. 218; 1920.
5. Denkschrift der bayerischen Staatsregierung zu Volksantrag und Volksabstimmung (abgedruckt bei Piloty, Die Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern, Anhang, Anlage 6).
6. Fey, Max: Die unmittelbare Volksgesetzgebung in Bayern, Erlanger Dissertation; 1926.
7. Giese, Friedrich: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919; Berlin 1926.
8. Gmelin, Hans: Verfassungsentwicklung und Gesetzgebung in Hessen von 1913 bis 1919. Jahrb. d. ö. R., Bd. 9, S. 204. 1920.
9. Gmelin, Hans: Die hessische Verfassung und Gesetzgebung von 1920. Jahrb. d. ö. R., Bd. 10, S. 301; 1921.
10. Hatschek, Julius: Institutionen des deutschen Staatsrechts, Bd. I, Das Reichsstaatsrecht, 1923. Bd. II, Das preußische Verfassungsrecht, 1924. Bd. III, Außerpreußisches Landesstaatsrecht, 1926.
11. Jacobi, Erwin: Die Wandlungen der Verfassung und Verwaltung in Sachsen. Jahrb. d. ö. R., Bd. 9, S. 163; 1920.
12. Jan, Heinrich von: Die Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern vom 14. August 1919; 1927.
13. Jan, Heinrich von: Das bayerische Landeswahlgesetz für Landtagswahlen, Volksbegehren und Volksentscheidungen in Fassung vom 30. März 1928; 1928.
14. Jan, Heinrich von: Wahlrecht und Volksabstimmungen. Jahrb. d. ö. R., Bd. 10, S. 177; 1921.
15. Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre; Berlin 1922.
16. Jellinek, Walter: Revolution und Reichsverfassung, Jahrb. d. ö. R., Bd. 9, S. 1; 1920.
17. Jellinek, Walter: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. Leipzig-Berlin, 1926.
18. Kaisenberg, Georg: Volksentscheid und Volksbegehren. 2. Aufl. Berlin 1926.
19. Kelsen, Hans: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.
20. Koellreutter, Otto: Die neue staatsrechtliche Gestaltung in Baden. Jahrb. d. ö. R., Bd. 9, S. 180; 1920.
21. Koellreutter, Otto: Die verfassungsrechtliche Entwicklung in Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Lippe, Schaumburg-Lippe und Waldeck. Jahrb. d. ö. R., Bd. 10, S. 409; 1921.

22. Koellreutter, Otto: Die neue badische und die neue württembergische Verfassung in vergleichender Gegenüberstellung. Arch. d. ö. R., Bd. 39; 1920.
23. Kratzer, Jakob: Die Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern vom 14. August 1919; 1925.
24. Löwenstein, Karl: Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789. Münchner Dissertation, 1923.
25. Nawiasky, Hans: Bayrisches Verfassungsrecht, 1923.
26. Piloty, Robert: Die Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern vom 14. August 1919, Schweitzer 1919.
27. Piloty, Robert: Die bayerische Verfassungsurkunde vom 14. August 1919. Jahrb. d. ö. R., Bd. 9, S. 129; 1920.
28. Preuß, Hugo: Die neue preußische Verfassung. Jahrb. d. ö. R., Bd. 10, S. 222; 1921.
29. Rosenthal, Eduard: Die Entwicklung des Verfassungsrechts in den thüringischen Staaten seit November 1918 und die Bestrebungen zur Bildung eines Staates Thüringen. Jahrb. d. ö. R., Bd. 9, S. 226; 1920.
30. Rosenthal, Eduard: Die Verfassung des Landes Thüringen vom 11. März 1921. Jahrb. d. ö. R., Bd. 10, S. 366; 1921.
31. Schelcher, Walter: Die Verfassung des Freistaats Sachsen. Jahrb. d. ö. R., Bd. 10, S. 285; 1921.
32. Seydel, Max: Bayerisches Staatsrecht; 1911.
33. Stier-Somlo, Fritz: Politik, Leipzig 1921.
34. Stier-Somlo, Fritz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Bonn 1925.
35. Stier-Somlo, Fritz: Das preußische Verfassungsrecht. Bonn 1922.
36. Venator, Hans: Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern. Arch. d. ö. R., Bd. 43, S. 40; 1922.
37. Wachter, Eugen: Volksbegehren und Volksentscheid nach bayerischem Verfassungsrecht unter Hinweis auf Initiative und Referendum der schweizerischen Bundesrepublik und ihrer Kantone. Erlanger Dissertation; 1921.
38. Wenzel, Max: Die neuen mecklenburgischen Verfassungen. Jahrb. d. ö. R., Bd. 10, S. 321; 1921.
39. Wittmayer, Leo: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.
40. Verhandlungen des 2. (Verfassungs-) Ausschusses über den Entwurf einer Verfassungsurkunde für den Freistaat Bayern. Beilage 324 und 382 im 2. Beilagenband zu den Landtagsverhandlungen 1919.
41. Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches; 1901.
42. Poetzsch-Heffter, Fritz: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Berlin 1928.

I. Abschnitt.

Allgemeine Betrachtung der Stellung des Parlaments zu den Volksbeschlüssen.

§ 1.

Die Einführung der Volksbeschlüsse im Deutschen Reich und in den deutschen Ländern.

Das letzte Viertel des Jahres 1918 brachte für das Deutsche Reich und die deutschen Einzelstaaten schicksalsschwere Tage. In einem Großteil des deutschen Volkes war der Gedanke der Volksherrschaft immer lebendiger geworden. Geweckt durch politische Agitation und gefördert von der Not der Zeit, gipfelte er in Bestrebungen, einen parlamentarisch regierten Volks- oder Freistaat an die Stelle der konstitutionell-monarchischen Staatsform zu setzen. Diese Bestrebungen fanden im November 1918 ihre Verwirklichung. Die Revolution entthronte die Fürsten, um das Volk zum Souverän zu machen. Der Umsturz zog einige Monate politischer Unruhen und Wirren nach sich. Nach ihrer Überwindung waren das Deutsche Reich und die deutschen Staaten vor die Aufgabe gestellt, der veränderten Staatsform eine verfassungsmäßige Grundlage zu geben.

Ein Grundsatz mußte hierbei richtunggebend sein: der Grundsatz, der das innerste Wesen der demokratischen Idee trifft: die Souveränität des Volkes. Dieser Grundsatz kommt denn auch in den einzelnen Verfassungen klar zum Ausdruck. So bestimmt der 1. Artikel der Reichsverfassung: „Das Deutsche Reich ist eine Republik. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus"; und der § 2 der bayerischen Verfassungsurkunde lautet: „Die Staatsgewalt geht von der Gesamtheit des Volkes aus. Sie wird nach den Bestimmungen dieser Verfassung und der Verfassung des Deutschen Reiches unmittelbar durch die Staatsbürger und mittelbar durch die in dieser Verfassung eingesetzten Organe ausgeübt." Die Idee von der Volkssouveränität findet damit ihren rechtlichen Niederschlag in den Verfassungen. Das Volk soll zum mindesten dem Gedanken nach an der höchsten staatlichen Willensbildung beteiligt sein. Da diese Willensbildung in der Regel in der Form eines Gesetzes vor sich geht, so muß folgerichtig das Volk als Gesetzgeber auftreten können. In einem demokratischen Staate reinsten Sinnes müßte dem Volke als Träger der Staatsgewalt, des Staatswillens, das Gesetzgebungsrecht allein zustehen. Die ständige Ausübung dieses Volksgesetzgebungsrechts würde aber in den modernen

Staaten an seiner Undurchführbarkeit scheitern, denn je größer das Staatsvolk ist, desto schwieriger, umständlicher und kostspieliger würde die Durchführung eines Volksgesetzgebungsaktes sein. Daher kennt die moderne Demokratie neben dem Volk ein zweites, vom Volk gewähltes und sein Vertrauen genießendes Staatsorgan, die Volksvertretung, das Parlament, das anstelle des Volks die Gesetzgebung normalerweise ausübt [1]). So erscheinen die meisten Staaten nicht in der Gestalt der reinen, sondern der repräsentativen Demokratie. Es wäre nun aber um die Idee der Volkssouveränität in ihrer Verwirklichung schlecht bestellt, wenn das Volk lediglich das Repräsentativorgan bestellen dürfte, nach der Wahl aber dessen Schalten und Walten sich bis zum Ablauf der Wahlperiode gefallen lassen müßte, ohne selbst die Möglichkeit unmittelbaren Eingreifens in die Staatstätigkeit zu haben. Solchenfalls hätte man einen wenig „demo"kratischen Staat. Eine unmittelbare Beteiligungsmöglichkeit des Volkes an der staatlichen Willensbildung ist daher demokratischen Staaten keine unbekannte Einrichtung. Diese Volkstätigkeit spielt sich neben dem veralteten Vetorecht heute in den Formen des Volksbegehrens oder der Initiative, der Volksentscheidung oder des Referendums und des Abberufungsrechts gegenüber der Volksvertretung, Recall genannt, ab. Da die Art der Durchführung mittels einer Abstimmung dieser Volkstätigkeit einen beschlußartigen Charakter verleiht, so kann man diese ganzen Verfassungseinrichtungen unter dem Begriff Volksbeschlüsse zusammenfassen. Sie fanden bei der staatlichen Neuordnung auch in die Verfassungen des Reichs und der Länder Eingang, wobei ihnen die der Schweiz, Nordamerikas und Australiens Vorbilder waren.

Da diese Volksbeschlüsse der Idee ihrer Entstehung entsprechend die Gefahr einer Kollision mit dem Parlament in sich tragen, erhebt sich die Frage, welche Stellung das Parlament diesen Volksbeschlüssen gegenüber einnimmt.

§ 2.

Das Repräsentationsverhältnis.

I.

Eine Betrachtung der rechtlichen Stellung des Parlaments gegenüber den Volksbeschlüssen bedingt zuvor eine Untersuchung über die Stellung des Parlaments zum Volke überhaupt, wie sie der Idee der einzelnen Verfassungen, die in dieser Beziehung alle vom gleichen Gedanken beherrscht sind, entspricht.

Die juristisch abstrakte Konstruktion des Verhältnisses der Volksvertretung zum Volk hat viel Streit hervorgerufen. Eine jetzt wohl aufgegebene Meinung sah in der Repräsentation eine Versammlung von

[1]) Vgl. unten Seite 10/11.

Staatsbürgern, der durch die Wahl die Volksrechte so delegiert wurden, daß die Substanz der delegierten Rechte beim Volk verbleibt, ihre Ausübung aber dem Parlament übertragen ist.

Eine zweite viel verbreitete, namentlich von Laband und Seydel vertretene Lehre leugnet überhaupt jedes Vertretungsverhältnis zwischen Volk und Volksvertretung: Zwischen Volk und Volksvertreter besteht kein juristisches Band. Nach dieser Theorie entstehen die Rechte und Pflichten des Abgeordneten unmittelbar aus der Verfassung.

Gegen diese Lehrmeinung wendet sich Georg Jellinek[2]). Er sieht im Volk das primäre Staatsorgan, das sich durch die Wahl ein sekundäres Staatsorgan, die Repräsentation, schafft. So gelangt er zum Begriff der Organ-Organschaft. Der Wille des Parlaments ist rechtlich betrachtet der des Volks. „Volk und Volksvertretung bilden juristisch eine Einheit." Durch das Parlament wird das Volk organisiert im Rechtssinne. Es besteht zwischen Volk und Volksvertretung ein Verhältnis, „das seiner Natur nach nur ein Rechtsverhältnis sein kann".

Kelsen mißbilligt diese Theorie. Er weist darauf hin, daß das Parlament nicht Willensorgan des Volkes ist, sondern daß Volk und Parlament Organe derselben Ordnung sind. Eine Vertretung im Willen des Volkes tritt nicht ein. „Die juristische Einheit, die zwischen Volk und Parlament besteht, besteht zwischen allen Staatsorganen, denn sie ist die Einheit des Staates, die Einheit der staatlichen Ordnung." (S. 316.) Zwischen Volk und Parlament besteht keine andere Beziehung als das vom positiven Recht gestiftete Kreationsverhältnis.

Hatschek[3]) definiert die Repräsentation „als das Handeln bestimmter Verbandszugehöriger (Vertreter) für die übrigen Verbandsmitglieder mit der Rechtswirkung, daß es diesen als rechtsbedeutsam zugerechnet wird. Das Ausmaß dieser Rechtswirkung kann von der jeweils maßgebenden Rechtsordnung verschieden gestaltet sein." Zwischen Volk und Parlament besteht kein juristisches Band, sondern „ein Rechtszustand der wechselseitigen Gebundenheit".

Behält man die Idee der repräsentativen Demokratie, so wie sie den deutschen Verfassungen vorschwebt, im Auge, so ergibt sich vom Verhältnis des Volks zu seiner Repräsentation folgendes Bild:

Volk und Parlament sind als Staatsorgane und zwar als höchste Staatsorgane gedacht. Als höchste Staatsorgane sind sie die Willensorgane des Staats. Beide sollen für den Staat bindende Willenserklärungen abgeben können: Staatswillenserklärungen, die regelmäßig in der Form des Gesetzes erfolgen. Sie nehmen für den Staat Staatstätigkeit vor und repräsentieren ihn daher. Volk und Parlament sind demnach als gleichwertige, rechtlich auf einer Stufe stehende Staatsorgane geformt.

---

[2]) Allgem. Staatslehre, S. 566 ff.
[3]) Inst. d. deutsch. Staatsrechts, Bd. I, S. 172.

Beide sind Träger des Staatswillens. Wodurch unterscheiden sie sich aber? Sie unterscheiden sich einmal hinsichtlich der Dauer ihrer Organschaft. Das Volk ist und bleibt stets das Staatsorgan, solange überhaupt der Staat in seiner demokratischen Verfassung besteht, es braucht niemals neu bestellt zu werden. Das Parlament dagegen, als konkretes Organ betrachtet, hat eine beschränkte Wirkungszeit, es wird von Zeit zu Zeit neu bestellt und zwar vom Volk. Das Volk ist das Kreationsorgan des Parlaments.

Sie unterscheiden sich aber vor allem durch den Umfang der von ihnen tatsächlich vorgenommenen Staatstätigkeit. Das Staatsorgan Volk wird selten tätig, die Staatstätigkeit obliegt in der Regel dem Staatsorgan Parlament. Das war ja auch der Zweck seiner Schaffung, seiner Bestellung. Das Parlament repräsentiert daher das Volk in seiner Staatstätigkeit. Insoweit vertritt das Parlament das Volk.

Ist damit nicht notwendigerweise eine Vertretung im Willen verbunden? Nein! Zwei Organe können die gleiche Tätigkeit vornehmen, jedes kann seinen eigenen Willen dabei walten lassen: die Tätigkeit als solche bleibt die gleiche, nur ihr Ergebnis wird verschieden sein. Das Volk kann über denselben Gegenstand seinen Willen äußern, ein Gesetz geben, wie auch das Parlament. Beide Organe pflegen dann die gleiche Staatstätigkeit in einem konkreten Fall: Gesetzgebung über einen bestimmten Gegenstand. Der beiden Gesetzen zugrundegelegte Wille braucht nicht der gleiche zu sein. Die Folge der Ungleichheit des Willens aber ist, daß das Ergebnis verschieden ausfallen wird: die beiden Gesetze lauten verschieden. Sie sind aber beide auf Grund gleicher Staatstätigkeit entstanden, sie sind höchste Staatswillenserklärungen, Gesetze. Nimmt nun das Parlament regelmäßig solche Staatstätigkeit für das Volk vor, so wird es des Volkes Repräsentant. Eine Vertretung im Willen tritt dabei nicht ein, sondern nur in der Staatstätigkeit. Die Vertretung ist, anders ausgedrückt, nur eine objektive, nicht auch eine subjektive. In diesem Sinne nur kann man das Parlament als Vertretung des Volkes ansehen und in diesem Sinne existiert der Begriff „Volksvertretung" und ist nicht nur eine Redewendung, wie sie Laband nennt. Nur eine solche Auffassung wird auch der Einrichtung des freien Mandats gerecht.

Stellt man sich auf den Standpunkt dieser objektiven Auffassung von der Volksvertretung, so negiert man mit der Leugnung der Vertretung im Willen ein zwischen Volk und Parlament bestehendes Rechtsverhältnis, ähnlich dem eines privatrechtlichen Vertretungsverhältnisses. Das Repräsentationsverhältnis ist demnach ein unvollkommenes Vertretungsverhältnis, ihm fehlt die subjektive Seite.

Besteht nun überhaupt kein Band zwischen Volk und Parlament? Doch! Und zwar die Verfassung. Die Verfassung ist nicht bloß das geschriebene oder ungeschriebene Staatsgrundgesetz, aus dem Volk und Parlament ihre Rechte schöpfen, sondern sie ist auch das Band, das beide

verbindet. Zwischen Volk und Parlament besteht das „Verfassungsverhältnis". Dieses stellt die Gesamtheit der von der Verfassung zwischen Volk und Parlament vorgesehenen und normierten Beziehungen dar. Auch dieses Verhältnis ist, um den oben vorgetragenen Gedanken weiterzuspinnen, „objektiver Natur", d. h. es wird nicht durch die Willensbestimmung des Volkes beim Kreationsakt — dieser läßt nur das Verfassungsrecht aktuell werden — hervorgerufen, sondern es ist auf Grund der Verfassung seit deren Geltung von vornherein bestimmt.

Das Verfassungsverhältnis kann verschieden gestaltet sein. Es stellt sich in erster Linie als ein „Vertrauensverhältnis" dar. Die Stellung des Parlaments zum Volk ist zunächst eine Vertrauensstellung. Diese findet wieder ihren Grund in dem aus dem Verfassungsverhältnis entspringenden „Kreationsverhältnis".

II.

Das Staatsorgan Volk ist mit der Schaffung, Bestellung des Staatsorgans Parlament betraut. Dies entspricht logischer Billigkeit, da das Volk als ursprünglicher Träger der Staatsgewalt Einfluß auf die Bestellung des Organes haben soll, das an seiner Stelle als Träger der Staatsgewalt zu walten berufen ist. Die Bestellung selbst erfolgt durch die Wahl und zwar in allen deutschen Verfassungen der Länder und des Reichs nach den Grundsätzen des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen Verhältniswahlrechts. Da das Volk ein kollegiales Staatsorgan ist, setzt sich die Wahl des Volksganzen aus einer Vielzahl von Einzelwahlakten zusammen. Der einzelne Staatsbürger wählt, und trägt durch die Art seiner Wahlhandlung zur Gestaltung des Gesamtergebnisses bei. Der Wahlakt des einzelnen ist nicht nur auf die Bildung des Parlaments schlechthin gerichtet, sondern auf Bildung des Parlaments mit dem Bestreben, durch die Art der Stimmabgabe dem Parlament eine bestimmte Zusammensetzung zu geben. Der Wähler will durch Unterstützung einer Gruppe von Kandidaten bewirken, daß möglichst viele derselben ins Parlament kommen und diesem dadurch ein bestimmtes Gepräge verleihen. Der Wähler handelt deshalb so, weil er dieser Gruppe Vertrauen entgegenbringt. Er hält ihre Angehörigen für Leute, die seiner eigenen politischen Anschauung sind, die vor allem seine Interessen vertreten. So resultiert aus dem Kreationsverhältnis die Vertrauensstellung des Abgeordneten zu seinen Wählern. Da das Gesagte für jeden Abgeordneten zutrifft, so befindet, so befindet sich auch die Gesamtheit der Abgeordneten, das Parlament als Ganzes, in dieser Vertrauensstellung. Wenn tatsächlich einzelne Volkskreise dem Parlament mit Mißtrauen begegnen mögen, so ändert das hieran nichts, da das Parlament als Vertrauensorgan seinen eigenartigen Charakter in sich trägt, da die

Vertrauenseigenschaft der Parlamentsstellung als solcher anhaftet, hervorgegangen aus dem Kreationsverhältnis.

Das Vertrauensverhältnis ist ein Charakteristikum für das Verfassungsverhältnis. Es bedeutet Unabhängigkeit vom Willen der Vertretenen, also das Gegenteil einer Willensbindung. Auf diese Erkenntnis gründet sich letzten Endes das Wesen des freien Mandats. Dem Bestehen des Vertrauensverhältnisses ist im positiven Recht vielfach Ausdruck verliehen. Es wird beispielsweise im Artikel 21 der Reichsverfassung proklamiert: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden."

Überblickt man nun das Ergebnis der hier angestellten Untersuchungen, so kann festgestellt werden, daß beide Staatsorgane, Volk und Parlament, zueinander in Beziehung gesetzt, der Verfassungsidee nach in der Regel eine Stellung einnehmen, die man als ihre Normalstellung bezeichnen könnte. Der Inhalt der Normalstellung des Parlaments ist der folgende: Als Vertrauensvertreter des Volks nimmt es für dieses normalerweise (= in der Regel) die Gesetzgebungstätigkeit vor. Den Beweis dafür liefern einschlägige Verfassungsbestimmungen, wie etwa Artikel 68, Absatz II der Reichsverfassung: „Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen", oder § 44 der bayerischen Verfassungsurkunde: „Der Landtag hat das Recht der Gesetzgebung und übt es nach den Bestimmungen der Verfassung aus." Die Normalstellung des Parlaments wird damit durch die aus ihr hervorgehende ständige, normale Gesetzgebungstätigkeit gekennzeichnet.

Anders ist der Inhalt der Normalstellung des Volks. Diese wird dadurch charakterisiert, daß sich das Volk in der ihm nach der Verfassung ebenfalls zustehenden Gesetzgebungstätigkeit normalerweise vertreten läßt — durch das Parlament. Die Normalstellung des Volkes ist daher in dieser Beziehung eine Stellung der Ruhe, der staatlichen Untätigkeit. Das Volk wird selten tätig, nur ausnahmsweise, sodaß dieser stattfindenden Tätigkeit besondere Bedeutung beigemessen werden muß. Sie deutet auf eine Störung im normalen Ablauf der Staatsgeschäfte hin. Diese Störung findet ihren Grund in einer bestehenden politischen Spannung, die das Parlament aus eigener Kraft nicht beseitigen kann oder will. In diesem Falle wird das Volk zur Entspannung der Lage eingesetzt. Ihm kommt dabei gewissermaßen eine Ventilfunktion zu, auf Grund deren es den bestehenden Konflikt, die vorhandene Spannung beseitigen kann und so wie ein Sicherheitsventil gegen drohende staatliche Erschütterungen größeren oder geringeren Umfanges wirken kann. Diese Ventilfunktion vollzieht sich in der Form des Volksbeschlusses, dem Mittel des Volks, die ihm von der Verfassung zugedachte Staatsgewalt tatsächlich auszuüben. Hier taucht nun das Problem der Parlamentsstellung gegenüber den Volksbeschlüssen in der vorstehend angedeuteten Richtung auf.

§ 3.

Die Problemstellung.

Die Problemstellung lautet: Welche rechtliche Stellung nimmt das Parlament zu den Volksbeschlüssen ein, wie wird durch diese die normale Parlamentsstellung beeinflußt und welche Folgen ergeben sich daraus?

Wenn es überhaupt zu einer Tätigkeit des Volkes in seiner Eigenschaft als Ventilorgan kommen soll, so muß eine Meinungsverschiedenheit, eine Spannung, die sich als Willenskollision zwischen Staatsorganen darstellt, bestehen, wobei das Parlament ein am Konflikt beteiligtes Staatsorgan ist. Gegenstand der Meinungsverschiedenheit muß die Tätigkeit des Parlaments sein, denn sonst könnte normalerweise das Parlament seine Tätigkeit unbeeinflußt fortsetzen, eine Volkswillensäußerung als Ausfluß einer Sicherheitsfunktion wäre sinnlos.

Bei solchem Volkseinschreiten ist außerdem für die Charakterisierung dieser Volksfunktion wesentlich, ob der Volkseingriff sich gegen die Parlamentstätigkeit in einem Einzelfalle oder gegen sie überhaupt richtet.

Die Gegner des Parlaments können verschiedene Staatsorgane sein, beispielsweise das Volk selbst, die Regierung, das Staatshaupt oder andere Organe, etwa der Reichsrat.

Ist das Volk der Gegner, so stehen sich Volk und Parlament als Streitsteile, als Parteien, gegenüber. Diese Gegnerschaft kann jedoch tatsächlich nur dann ausgetragen werden, wenn das Volk selbständig handelnd auftreten kann, wenn ihm die Initiative eingeräumt ist. Es kommt dann zu einem Kampf um die Entscheidung, wessen Meinung Geltung erlangen soll, wessen Wille Gesetz wird. Das Volk hat in einem Einzelfall das Vertrauen zur Parlamentstätigkeit verloren, es will seinen eigenen Willen zur Geltung bringen. Die Kampfesmittel des Volks sind seine Beschlüsse, die es Parlamentsbeschlüssen entgegensetzen kann. Mit Rücksicht auf das normalerweise bestehende Vertrauensverhältnis bedeuten diese Beschlüsse einen Mißtrauensakt gegenüber dem Parlament. Welche Beschlüsse schließlich Geltung erlangen, die des Volks oder die des Parlaments, bestimmt wieder das Verfassungsverhältnis. Dies zeigt hauptsächlich folgende Gestaltungsmöglichkeiten:

Das Parlament wird fast nie aus seiner Stellung vollkommen verdrängt, es wird nie ganz ausgeschaltet, es bekommt immer die Möglichkeit, seinen Willen zu äußern.

Gewisse Gegenstände der Gesetzgebung sind dem Einfluß der Volksbeschlüsse überhaupt entzogen, gleichgültig, welche Stellung das Volk im Einzelfalle zum Parlament dabei einnimmt. Diese Gegenstände sind reines Herrschaftsgebiet des Parlaments. Das Parlament ist hier völlig sicher vor Volksbeschlüssen. Dieses Gebiet kann das der „gesetzesgewollten Parlamentsfreiheit von Volksbeschlüssen" genannt werden.

Das Parlament braucht sich nicht immer von Volksbeschlüssen über-

rumpeln lassen. Unter gewissen Voraussetzungen hat das Parlament die Möglichkeit, sich von Volksbeschlüssen frei zu machen, sich ihnen zu entziehen. Da diese Befreiung des Parlaments auf seiner eigenen Willensentschließung beruht, kann man es das Gebiet der „parlamentsgewollten Freiheit oder Befreiung von Volksbeschlüssen" oder kurz „Parlamentsemanzipation" nennen. Diese Emanzipation kann sich auf zweierlei Art abspielen. Sie kann als vorbeugende einen gefaßten Parlamentsbeschluß „volksbeschlußsicher" machen, dadurch, daß es ihn einer noch drohenden Initiative entzieht, oder sie kann als nachträgliche der stattgehabten Volksinitiative den Weg zum Referendum verbauen. Das Parlament bleibt dann gesetzgebendes Organ, es wird aus seiner Stellung nicht verdrängt. Die Mißtrauensaktion des Volkes ist unterbunden worden.

Doch gibt es auch Fälle, in denen das Volk sich durchsetzt. Das ist immer dann der Fall, wenn es zum rechtsgültigen, gegen das Parlament ausfallenden Referendum kommt. Das Volk nimmt dann die normalerweise vom Parlament zu erledigende Tätigkeit selbst vor. Das Parlament wird hierbei in einem bestimmten Zeitpunkt aus seiner Stellung in einem Einzelfall gedrängt, von seiner normalen Tätigkeit „suspendiert". Diese Suspension in einem Einzelfall bedeutet die Störung des Vertrauensverhältnisses durch konkrete Mißtrauensakte seitens des Volks. Der Suspensionseffekt ist nicht so zu verstehen, als ob dadurch das Parlament während der Konfliktsdauer unfähig würde, seinen Befugnissen entsprechende Akte vorzunehmen, sondern er will so verstanden sein, daß für den einzelnen Konfliktsfall die auf diesen sich beziehenden Parlamentshandlungen ihrer normalen Rechtswirkungen enthoben werden. Einfacher gesagt: ein durchgeführtes Volksbeschlußverfahren verhindert das Parlament, gleichzeitig über denselben Gegenstand widersprechende Beschlüsse zu fassen. Nur insoweit ist es seiner Repräsentationsbefugnis enthoben, von dieser suspendiert. In diesem Sinne ist der Begriff Parlamentssuspension zu verstehen.

Während in diesen Fällen Volk und Parlament sich als streitende Parteien gegenüberstanden, das Vertrauensverhältnis zwischen beiden für konkrete Einzelfälle sich in ein Mißtrauen gekehrt hat, kann es auch Situationen geben, wo das Volk sich gegenüber der Parlamentstätigkeit passiv verhält, sie duldet, aber ein drittes Staatsorgan, wie etwa die Regierung, mit dem Parlament in Meinungsverschiedenheiten kommt und von seinem Rechte der Volksanrufung zur Beseitigung der bestehenden Spannung Gebrauch macht. Das Volk ist dann nicht Partei, sondern wird zum Richter, zum Streitschlichter. Die Stellung des Parlaments zu dem in diesem „Prozeß" ergehenden Volksbeschluß stellt sich dann materiell dar als Stellung einer „Prozeßpartei" zum vom Richter ergangenen Urteil. Dieses Urteil bedeutet aber in seiner Wirkung ebenfalls nichts anderes wie das den Parteistreit beendende Referendum: eine Sus-

pension der normalen Parlamentsstellung im Einzelfall. Nur tritt hier die Ventilfunktion des Volkes etwas klarer zutage.

Außerhalb der Gesetzgebung interessiert die Stellung des Parlaments zum Recall. Das Volk macht hier von einem Recht Gebrauch, das ihm auf Grund des Verfassungsverhältnisses zusteht, gewissermaßen als Kehrseite zur Kreationsbefugnis. Hier hat sich das Vertrauensverhältnis schlechthin in ein Mißtrauen des Volks gegenüber dem Parlament gewandelt. Die Folge davon ist, daß das Parlament seine Stellung überhaupt aufgeben muß. Es tritt eine absolute Suspension ein.

Sollen in allen den genannten Fällen die aufgezählten Wirkungen sich einstellen, so müssen bestimmte Voraussetzungen, eine bestimmte Beschaffenheit der sie verursachenden Volksbeschlüsse vorhanden sein. Abgesehen davon, daß sie nach der Verfassung rechtswirksam und zulässig sein müssen, ist Haupterfordernis, daß sie sich gegen das Parlament richten. Bewegen sie sich in dre Richtung des Parlamentswillens, so beeinträchtigen sie das Vertrauensverhältnis natürlich in keiner Weise, man könnte dann höchstens vom Gegenteil sprechen. Wenn daher in Folgendem von einer bestimmten Beeinflussung der Parlamentsstellung durch die Volksbeschlüsse die Rede ist, so sind damit nur Volksbeschlüsse gemeint, die den erwähnten Anforderungen genügen.

§ 4.

Der Begriff der Volksbeschlüsse. Ihre Typen.

Unter Volksbeschluß in dem hier zugrunde gelegten Sinn wird eine in der Form der Volksabstimmung festgestellte Willensäußerung des Volkes in seiner Eigenschaft als Staatsorgan mit Ausnahme der Wahl verstanden. Die Volksbeschlüsse erscheinen in der Form des Volksbegehrens und des Volksentscheids.

Das Volksbegehren (Initiative) ist der in der vorschriftsmäßigen Form zum Ausdruck gebrachte Wunsch oder Antrag eines Bruchteils der stimmberechtigten Volksgenossen auf Erlaß, Aufhebung oder Abänderung von Gesetzen. Die Volksentscheidung oder der Volksentscheid (Referendum) dagegen ist die in vorschriftsmäßiger Form stattfindende Abstimmung des Volkes über den Erlaß, die Aufhebung oder Abänderung von Gesetzen oder über eine sonstige verfassungsmäßig zulässige Frage. Soweit Volksbegehren und Volksenscheid sich auf die Gesetzgebung beziehen, kann man bei ihnen von unmittelbarer Volksgesetzgebung, die auch Verfassungsgesetzgebung sein kann, sprechen. In der Form des Volksbegehrens und des Volksentscheids werden oft aber auch andere Zwecke verfolgt, die mit der Gesetzgebung als solcher nichts zu tun haben. So kennt man häufig ein Begehren auf Abberufung des Parlaments mit nachfolgender Volksabstimmung darüber, das Recall. Diese letztere Art der unmittelbaren Volkstätigkeit hat mit der ersteren, der Gesetzgebung, nur die Form des

Verfahrens gemeinsam, Ziel und Zweck sind ganz verschieden. Allgemein kann man daher sagen: In allen Fällen unmittelbarer Volksbetätigung handelt es sich um unmittelbare Willensäußerungen des Volks, die die bestehende staatliche Rechtslage entweder ändern *wollen* (Begehren) oder wirklich *ändern* (Volksentscheid).

Kann man nun das Volksbegehren als vollwertigen Volksbeschluß, wie den Volksentscheid ansehen, wo doch dabei nur ein Bruchteil des Volkes zur Beschlußfassung über einen zu stellenden Antrag notwendig ist? Ein Beschluß des Gesamtvolks wie beim Volksentscheid liegt in der Regel beim Begehren nicht vor. Genau genommen hat man es daher meist nur mit einem Teilvolksbeschluß zu tun. Steigt aber die tatsächliche Beteiligungsziffer beim Volksbegehren über das Mindesterfordernis hinaus, so kann es möglicherweise einem Volksbeschluß wie dem Volksentscheid gleichkommen. Das sind aber mehr tatsächliche Erwägungen. Rechtlich ist auch das Volksbegehren ein vollwertiger Volksbeschluß, da die Verfassung eben einen kleineren Bruchteil als Beteiligungserfordernis für ausreichend erklärt, bestimmte Wirkungen hervorzurufen [4]).

Die Bedeutung des Volksbegehrens ist in jedem Fall nicht minder groß wie die des Volksentscheids. Selbst wenn man noch in Betracht zieht, daß die Initiative nur eine Anregung, einen Wunsch oder Antrag enthält, während erst der Volksentscheid eine wirkliche Änderung der Rechtslage herbeiführen kann, so gibt doch das Volksbegehren dem Volke erst seine *selbständige* Organstellung, es gibt ihm erst die Möglichkeit, von sich aus handelnd, unabhängig vom Willen anderer Staatsorgane, in den Kreis der Staatsgeschäfte einzugreifen.

Die Initiative kann eine verschiedene Ausgestaltung aufweisen. Als „reine Initiative" tritt sie uns entgegen, wenn sie ein Gesetzgebungsverfahren erst einleitet, wenn sie die Gesetzgebungsmaschine erst in Bewegung setzt. Sie kann aber auch in ein schwebendes Gesetzgebungsverfahren eingreifen, indem sie einen Parlamentsbeschluß, der noch nicht ausgefertigt und verkündet ist, zum Referendum bringen will. Dann erscheint sie in der Gestalt der „Referendumsinitiative" [5]), die wieder verschiedene Formen aufweisen kann. Das Referendum findet entweder auf Initiative oder auf Anordnung eines hierzu legitimierten Staatsorganes statt. Findet es auf ministerielle Anordnung hin statt, so gibt man ihm den Namen „Regierungsreferendum" [5]).

---

[4]) Hatschek, a. a. O., Bd. III, S. 11.

[5]) Die Ausdrücke stammen von Nawiasky, Bayrisches Verfassungsrecht, S. 296.

II. Abschnitt.

Die Stellung der Parlamente zu den Volksbeschlüssen nach dem Verfassungsrecht des Deutschen Reiches und der deutschen Länder im einzelnen.

Vorbemerkung.

Nachdem die Betrachtung der notwendigen allgemeinen Gesichtspunkte den Rahmen für die Darstellung des Verhältnisses des Parlaments zu den Volksbeschlüssen aufgezeigt hat, mag das geltende Recht selbst zu Worte kommen. Zunächst soll das kraft Gesetzes der alleinigen Parlamentskompetenz zugewiesene Gebiet betrachtet werden, das Gebiet, auf dem das Parlament „frei" von Volksbeschlüssen ist. Während dabei das Parlament ohne sein Zutun vom Volke unbeeinflußt bleibt, hat es bei der Emanzipation, die anschließend dargestellt wird, seine Freiheit selbst zu erkämpfen. Schließlich wird die Darstellung den Fällen, in denen das Volk sich gegenüber dem Parlament durchsetzt, Raum geben, die das Gebiet der konkreten und absoluten Suspension umfassen. Es wird dabei eine Rolle spielen, ob das Volk als Partei oder als Richter erscheint. Den Schluß bildet die Feststellung des Ergebnisses.

§ 5.

Die gesetzesgewollte Parlamentsfreiheit von Volksbeschlüssen.

Bei der gesetzesgewollten Parlamentsfreiheit von Volksbeschlüssen hat man es, genau genommen, mit gar keiner Stellung des Parlaments zu konkreten Volksbeschlüssen zu tun, denn die Freiheit von diesen Beschlüssen besteht gerade darin, daß das Gesetz eine Reihe von Gebieten den Volksbeschlüssen überhaupt entzieht, ein Volksbeschluß also gar nicht möglich ist, sondern daß diese Gegenstände allein der Parlamentskompetenz zugeschoben sind. Dennoch ist aber eine Erörterung dieses Gebiets hier notwendig, da die Stellung des Parlaments, wenn sie für diese Fälle auch nicht gegenüber einem einzelnen konkreten Beschluß besteht, aber doch gegenüber den Volksbeschlüssen als Ganzes, als Verfassungseinrichtung betrachtet, berührt wird. Es handelt sich dabei ja um die Möglichkeit oder Unmöglichkeit der Willensbildung und Willensäußerung eines Staatsorgans gegenüber dem anderen. Diese hierin liegende Einschränkung der Willensbildung hat seinen Grund im Wesen des Organes Volk. Es wäre auf manchen Gebieten vielleicht zu oft geneigt, von seiner Ventilfunktion Gebrauch zu machen, wo in Wirklichkeit gar kein Bedürfnis

dafür besteht. Um solchen Mißbrauch zu verhüten, schränkt man die Möglichkeit der Willensäußerung ein.

Auf dem Gebiet der Gesetzgebung kann nach den bestehenden deutschen Verfassungen das Volk in Form der Initiative und des Referendums tätig werden. Sollen nun einzelne Gegenstände der Gesetzgebung dem Volkswillen als Gesetzesformer entzogen werden, so kann man das dadurch erreichen, daß in der Verfassung bestimmt bezeichnete Gegenstände sowohl dem Volksbegehren als auch dem Volksentscheid entzogen werden; mit anderen Worten: durch eine verfassungsrechtlich festgelegte materielle Beschränkung der Initiative und des Referendums. Diese gegenständliche Beschränkung der Volksgesetzgebung wird immer eine Ausnahme dieser richtigen Volksrechte darstellen. Ist diese Ausnahme aber statuiert, dann bedeutet das nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich die Freiheit des Parlaments von den Volksbeschlüssen auf diesen bestimmten Gebieten.

Diese Freiheit ist nicht immer eine vollkommene. Vollkommen ist sie nur dann, wenn die Verfassung dem Parlament bestimmte Gegenstände ohne jede Einschränkung bedingungslos zur Kompetenz überweist. Diese unbedingte Parlamentsfreiheit bedeutet eine ausschließliche Parlamentskompetenz. Es gibt nun aber auch Fälle, wo bestimmte Gegenstände der Volksgesetzgebung in der Weise entzogen sind, daß das Volk bloß nicht aus eigener Initiative seinen Willen kundtun kann, wo aber die Möglichkeit besteht, daß ein anderes Staatsorgan, weder Volk, noch Parlament, also ein neutrales Organ, die Möglichkeit hat, eine Volkswillensäußerung herbeizuführen, wie beispielsweise die Regierung. Die Freiheit ist dann eine unbedingte in Bezug auf ein Volksbegehren, nicht aber auch auf einen Volksentscheid. Wenn dieser Fall gegeben ist, dann kann man natürlich nicht mehr von schrankenloser Parlamentsfreiheit reden, vielmehr ist hier das Parlament bedingt befreit von Volksbeschlüssen. Es ist befreit unter der Bedingung, daß nicht ein außerhalb des Willenskreises Parlament und Volk liegender neutraler Organwille einen Volksbeschluß anordnet. Es mag zweifelhaft sein, ob man angesichts dieser Feststellung noch von gesetzesgewollter Parlamentsfreiheit sprechen kann und ob man nicht von einer gewissermaßen von dritter Seite gewollten Freiheit sprechen muß. In der Tat müssen diese Fälle auch als Volksanrufung von dritter Seite aufgefaßt werden, das Volk wird in die Rolle des Streitschlichters gedrängt. Es gruppiert sich hier eine Erscheinung unter zwei verschiedene Gedankenreihen. Dennoch aber ist hier im Auge zu behalten, daß es sich nicht um die normale Anrufung des Volks seitens eines dritten Organes schlechthin handelt, wie das bei der Richterstellung des Volkes vorliegt, sondern es handelt sich um Gegenstände, die aus der den allgemeinen Grundsätzen über Volksbeschlüsse unterliegenden Materie herausgezogen sind, um sie besonderen Grundsätzen zu unterwerfen. Die Freiheit des Parlaments bei Behandlung dieser Gegenstände ist vom Gesetz als Regelfall gewollt. Die Möglichkeit, sie dennoch durch

ein drittes Organ vor das Forum des Volks zu bringen, soll lediglich eine Schranke gegenüber allzu willkürlicher Parlamentsherrschaft sein. Man will die Ventilfunktion des Volkes nicht vollständig ausschalten. Im Falle der Volksanrufung nimmt das Volk hier nicht die Stellung einer streitenden Partei, sondern die eines Streitschlichters ein. Die Anordnung des Referendums durch das dritte Staatsorgan stellt den Anfang des vom Volk als Richter zu entscheidenden „Prozesses" dar.

So sind bei der gesetzesgewollten Parlamentsfreiheit die beiden Fälle der unbedingten und der bedingten Unabhängigkeit zu unterscheiden.

Ein Muster für die unbedingte gesetzesgewollte Parlamentsfreiheit von Volksbeschlüssen bietet der § 77 Abs. I Ziff. 1—5 der bayerischen Verfassungsurkunde (VU.). Die in den Ziffern 1—5 des Paragraphenabsatzes aufgezählten Gegenstände sind ohne jede Einschränkung der Volksentscheidung und damit auch gemäß § 10 Abs. I Ziffer 2 VU. dem Volksbegehren entzogen. Sie gehören ausschließlich zum Herrschaftsgebiet des Landtags. Diese ausschließliche Landtagskompetenz, deren Grundlage diese materielle Begrenzung von Initiative und Referendum bildet, umfaßt die folgenden Gegenstände:

1. Ausgenommen von Volksbegehren und Volksentscheidung sind nach § 77 Abs. I Ziff. 1 VU. Finanzgesetze und Gesetze über Steuern und Abgaben, also das Budgetrecht. Finanzgesetze sind Steuererhebungsgesetze, also solche „Gesetze, durch die der Landtag auf Grund des Haushaltplanes über die nach den bestehenden Steuergesetzen zu erhebenden Steuern beschließt" (§ 80 Abs. I VU.). Etwas anderes sind die Steuergesetze. Diese nämlich bilden die Grundlage der Besteuerung, während die Finanzgesetze ihrer Durchführung dienen. Auch die Steuergesetze sind mit den Worten „Gesetze über Steuern und Abgaben" (§ 77 Abs. I Ziff. 1 VU.) der unmittelbaren Volksgesetzgebung entzogen. Das Motiv für diese Beschränkung ist klar und in den Ausschußverhandlungen zutage getreten. Würde man diese Gesetze der Volksentscheidung unterwerfen, so bekäme man niemals die notwendigen Staatseinnahmen. Das fragliche Gebiet eignet sich nicht dafür, das Volk als Überwacher des Parlaments oder als Ventilorgan auftreten zu lassen.

2. § 77 Abs. I Ziff. 2 VU. nimmt aus ähnlichen Gründen auch die Staatsverträge von Volksbegehren und Volksentscheid aus.

3. Weiterhin sind dem Willen der Staatsbürgerschaft Gesetze über Grenzregelungen[1]) entzogen, soweit sie durch bayerische Gesetze erledigt werden können.

4. Daß in Ziff. 4 des § 77 Gesetze, die sich auf die Einrichtung von Behörden und die Besoldung von Staatsbeamten beziehen, von den Volksbeschlüssen ausgenommen wurden, ist verständlich, denn einmal sind das Gegenstände, die meist im Wege der Verordnung erledigt werden, dann

[1]) Vgl. Kratzer, a. a. O., § 77, Anm. 5.

aber auch einer ziemlichen Sach- und Fachkenntnis bedürfen, Erfordernisse, die bei einem Großteil der Staatsbürgerschaft nicht so ohne weiteres vorhanden sein dürften. Außerdem erfordert eine gerechte Behandlung dieser Fragen ein großes Maß von Objektivität, denn kein anderes Gebiet wäre geeigneter, wo Neid und Mißgunst das Motiv zur Initiative sein könnte.

5. Eine Verletzung des für Bayern verbindlichen Reichsrechts soll vorgebeugt werden, wenn „Ausführungsgesetze zu Reichsgesetzen, soferne diese bindende Anweisungen über Erlassung oder Inhalt der Ausführungsgesetze ergeben", nach § 77 Abs. I Ziff. 5 der unmittelbaren Landesgesetzgebung entzogen sind. Würden solche Gegenstände einer Volksabstimmung unterworfen sein, so bestünde die Möglichkeit, daß das bayerische Volk, dem das in Frage kommende Reichsrecht nicht bekannt ist, durch ein ihm widersprechendes Gesetz Bayern in einen Konflikt mit dem Reich bringt.

Auch andere deutsche Landesverfassungen kennen diese unbedingte Beschränkung der Volksbeschlüsse und die damit verbundene ausschließliche Parlamentskompetenz für die betreffenden Gebiete. Diese Gebiete umfassen meist das Budgetrecht.

Preußen entzieht durch die Bestimmungen der Artikel 6 Abs. III, 42 Abs. IV seiner Verfassung „Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen" den Volksbeschlüssen.

Württemberg läßt „über Abgabengesetze und das Staatshaushaltsgesetz keine Volksabstimmung" zu. Ebenso entzieht Baden das Finanzgesetz unbedingt dem Referendum (§ 23 VU.). Auch Thüringen (§ 26 VU.), Hamburg (Art. 58 Abs. III VU.), Mecklenburg-Schwerin (§ 46 VU.), Oldenburg (§ 65 Abs. II VU.) und Anhalt (§ 9 Abs. III VU.) kennen ähnliche Bestimmungen.

Die Reichsverfassung kennt eine unbedingte Freiheit des Reichstags von Volksbeschlüssen in dem hier zugrunde gelegten Sinn nicht. Dagegen bietet sie ein Beispiel für die bedingte gesetzesgewollte Parlamentsfreiheit. Der Artikel 73 Abs. IV RV. lautet: „Über den Haushaltplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen." Damit ist zugleich gesagt, daß das Volk dies nicht kann (so Anschütz zu Art. 73 Abs. IV), also kein Volksbegehren möglich ist nach Art. 73 Abs. III. Die im Absatz IV aufgezählten Gegenstände, die auch im § 77 Abs. I bayr. VU. enthalten sind, sind damit dem Volkswillen entzogen — unter der Bedingung, daß der Reichspräsident keinen Volksentscheid hierüber veranlaßt. Der Reichstag hat auf diesem Gebiet zunächst die alleinige Kompetenz. Selbständig handelnd, kann das Volk ihm nichts anhaben. Er ist frei von dessen Willen, allerdings nur unter der Bedingung, daß der Reichspräsident mit dem Reichstag einer Meinung ist. Ist er das nicht, so wird das Volk zum Richter in einem zwischen Reichstag und Reichspräsidenten bestehenden Meinungsstreit.

Auch in einigen Landesverfassungen findet sich die bedingt gesetzes-

gewollte Parlamentsfreiheit von Volksbeschlüssen. Sachsen beispielsweise entzieht den Staatshaushaltplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen nur dem Volksbegehren (Art. 37 VU.), nicht auch dem Volksentscheid. Dieser kann nach Art. 35 in Verbindung mit Art. 42 Abs. II VU. vom Gesamtministerium herbeigeführt werden. Es handelt sich also hier um bedingte Parlamentsfreiheit ähnlich wie im Reich. Ebenso kann in Lippe auf einstimmigen Beschluß des Landespräsidiums hin der Volksentscheid über „Landkassenvorschlag, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen" herbeigeführt werden (Art. 20 Abs. VIII VU.). In Baden, Hessen und Bremen tritt hinsichtlich der bedingten und unbedingten Parlamentsfreiheit eine Scheidung infolge Trennung der betreffenden Materie ein. Unbedingt entziehen Baden das Finanzgesetz, Hessen Finanzgesetz und Steuervoranschlag, Bremen Einzelheiten des Haushaltplans oder einer Besoldungsordnung den Volksbeschlüssen, dagegen bedingt: Baden Gesetze über Steuern und Abgaben, Hessen Gesetze über Steuern, sonstige Auflagen und Besoldungsordnungen, Bremen den Haushaltplan als Ganzes und Besoldungsordnungen als Ganzes, sowie Gesetze über Steuern, Abgaben und Gebühren.

Ist auch die Regelung in den einzelnen Verfassungen sehr mannigfaltig, aber selten so differenziert wie in Bayern, so zeigt sich doch als Haupterscheinung dieser gesetzesgewollten Parlamentsfreiheit, daß fast überall das Budgetrecht der ausschließlichen Parlamentskompetenz überwiesen ist.

§ 6.

Die Parlamentsemanzipation.

I.

Hat es sich bei der gesetzesgewollten Parlamentsfreiheit um bestimmte Gegenstände einer Materie gehandelt, die der Volksgesetzgebung überhaupt oder bedingt entzogen waren, so betrifft die parlamentsgewollte Freiheit Gegenstände, die von vornherein der Volksgesetzgebung unterliegen können, die dieser also nicht generell entzogen sind, die aber das Parlament durch ein entsprechendes Verhalten, durch einen von einem bestimmten Willen getragenen Beschluß dem Volkseinfluß fernhalten kann. Es liegt hier auch eine Art gesetzesgewollter Freiheit vor, allerdings in einem anderen Sinne als die vorher behandelte, denn sie ist nur insofern gesetzesgewollt, als das Gesetz dem Parlament rechtlich das Mittel gibt, den betreffenden Gegenstand den Volksbeschlüssen zu entziehen. Das ausschlaggebende Moment für die Freiheit ist hier der Wille des Parlaments, der die gesetzlich gebotene Möglichkeit in die Tat umsetzt. Die Befreiung von den Volksbeschlüssen liegt daher im Verhalten des Parlaments. Da die darauf abzielende Tätigkeit in einem Freimachen von einem Zustand drohender Gebundenheit besteht, kann man sie Emanzipation nennen.

II.

Bei der Parlamentsemanzipation sind ihrer Art nach zwei Fälle zu unterscheiden, je nach dem Zeitpunkt, in dem sie stattfindet oder eingeleitet wird.

1.

Das Volk hat aus eigener Initiative ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet. Es liegt also ein rechtswirksames Volksbegehren vor. Sollte das Volk die begonnene Gesetzgebungstätigkeit zu Ende führen, so müßte nun über das Volksbegehren ein Volksentscheid stattfinden. Das Gesetz gibt jedoch meist dem Parlament die Möglichkeit, es nicht soweit kommen zu lassen. Das Parlament kann dann nach stattgehabtem Volksbegehren das Verfahren zu Ende führen, es kann die Volkstätigkeit unterbinden. Das Mittel dazu ist die unveränderte Annahme des im Volksbegehren verlangten Gesetzes. Das Parlament macht sich hierbei den durch das Begehren geäußerten Volkswillen zu eigen und entzieht damit den angenommenen Gesetzentwurf dem entscheidenden Volksbeschluß, dem Referendum. Das Wesentliche daran ist, daß es im eigenen Willen des Parlaments liegt, sich dem im Begehren zum Ausdruck gebrachten Volkswillen zu „beugen". Immerhin kann hier das Volk als Ventilorgan schon einen gewissen Erfolg verzeichnen. Lediglich die entscheidende Ventilfunktion, die im Referendum liegt, wird unmöglich gemacht, sofern nicht dem Volke eine weitere Handhabe gegeben ist, die Emanzipation zu vereiteln.

Einen etwas differenziert geregelten Fall dieser Parlamentsemanzipation kennt die bayerische Verfassung in § 76 Abs. III Satz 4, wenn sie dort sagt: „Wenn der Gesetzentwurf des Volksbegehrens vom Landtag unverändert angenommen worden ist, so findet hierüber eine Volksentscheidung nur statt, wenn sie nach § 77 Abs. II durch Volksbegehren verlangt wird." Der Landtag hat damit die Möglichkeit der Emanzipation durch unveränderte Annahme. Allerdings bietet hier die bayerische Verfassungsurkunde kein Beispiel bedingungsloser Parlamentsemanzipation. Das Volk braucht sich nämlich seine Abriegelung nicht gefallen zu lassen. Es kann auch nach der unveränderten Annahme das Landtagsgesetz zum Volksentscheid bringen auf ein zweites Begehren hin. Nawiasky[2]) gibt diesem Begehren den Namen „anschließende Referendumsinitiative". Die Emanzipation ist hier also bedingt. Es darf keine Referendumsinitiative mehr erfolgen, wenn anders sie nicht mißlingen soll.

Voraussetzung für die Emanzipation ist, daß der Landtag den Gesetzentwurf eines rechtswirksam durchgeführten Volksbegehrens unverändert angenommen hat. Wann liegt solche unveränderte Annahme vor? Zu weit geht wohl Nawiasky[2]), wenn er jede auch noch so geringfügige Änderung durch den Landtag als unvereinbar mit dem Begriff unverändert angesehen

---

[2]) Nawiasky, a. a. O., S. 296.

wissen will. Man nehme an, es würde im Entwurf eines Volksbegehrens ein Wort durch ein völlig gleichbedeutendes, etwa ein Fremdwort durch ein deutsches, ersetzt. Wegen dieser „Veränderung" soll nun die kostspielige und umständliche Volksentscheidung in Szene gesetzt werden? Daran wird man wohl nicht denken wollen. Deshalb ist im Sinne des § 76 Abs. III Satz 1 VU. ein Volksbegehren vom Landtag auch dann als unverändert angenommen zu betrachten, wenn der Landtag das Begehren nur formellen, redaktionellen Änderungen unterworfen hat, die den Sinn des Antrags nicht berühren[3]). Die Folge der Annahme ist, daß der Landtag über den betreffenden Gegenstand einen sofortigen gesetzgebenden Volksbeschluß in einer entgegengesetzten Richtung nicht zu fürchten braucht.

Will die Staatsbürgerschaft sich das Entziehungsmanöver des Landtags nicht gefallen lassen, so ist ihr das Mittel gegeben durch ein Volksbegehren nach § 77 Abs. II in Verbindung mit § 76 Abs. III Satz 4 VU. doch eine Volksentscheidung zu verlangen. Diese Volksentscheidung kann, allerdings sehr umständlich herbeigeführt, die freie Landtagsstellung erheblich beeinträchtigen. Der Landtag kann sich aber dadurch behaupten, daß er seinen Beschluß für dringend erklärt, also diese Emanzipation mit der durch Dringlichkeitserklärung erfolgenden verbindet[4]). Die anschließende Referendumsinitiative mit darauffolgendem Referendum ist nur der bayerischen Verfassung bekannt.

Auch nach der Reichsverfassung gibt es eine Parlamentsemanzipation durch unveränderte Annahme des volksbegehrten Gesetzes und zwar eine unbedingte, also eine stärkere wie nach der bayerischen Verfassungsurkunde, da sie vom Volke nicht vereitelt werden kann. Art. 73 Abs. III Satz 4 RV. bestimmt nämlich: „Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen worden ist." Unter Volksentscheid ist hier das gemäß Art. 73 Abs. III Satz 1 RV. auf Volksbegehren hin erfolgende Referendum zu verstehen. Es muß daher ein rechtswirksames Volksbegehren dem Reichstag unterbreitet sein. Nimmt dieser den verlangten Gesetzentwurf unverändert — wobei das „unverändert" wohl dieselbe Auslegung erfahren darf wie in der bayerischen Verfassung — an, dann hat das Volk in diesem Verfahren aus eigener Initiative nichts mehr zu sagen. Der Reichstag ist emanzipiert. Allerdings kann hier von dritter Seite gegen das werdende Gesetz ein Volksentscheid herbeigeführt werden, z. B. nach Art. 73 Abs. I, 74 Abs. III RV.

In den Landesverfassungen finden sich ähnliche Bestimmungen. So sagt Art. 6 Abs. V der preußischen VU.: „Ein Volksentscheid findet nicht statt, wenn der Landtag dem Volksbegehren entsprochen hat." § 22 Abs. III der badischen VU. spricht den gleichen Rechtssatz aus. Ebenso bekennen sich die Verfassungen von Sachsen (Art. 36 Abs. III Satz 2),

---

[3]) Vgl. Piloty, a. a. O., S. 179, Anm. 9; Kratzer, a. a. O., § 76,
[4]) Siehe unten Seite 28.

Thüringen (§ 25 Abs. IV Satz 2), Hessen (Art. 12 Abs. IV), Hamburg (Art. 58 Abs. II), Mecklenburg-Schwerin (§ 45 Abs. I Satz 4), Oldenburg (§ 64 Abs. IV) und Bremen (§ 4 Abs. V Satz 3) zu diesem Gedanken.

Nicht möglich ist eine solche Emanzipation in Württemberg, da dort der Landtag nur das Recht hat, eine durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlage dem Volk zur Annahme oder Ablehnung zu „empfehlen" (§ 44 Abs. II VU.). Es muß also auf die Initiative hin stets zur Volksabstimmung kommen.

Keine Bestimmungen, die eine Emanzipation im dargelegten Sinn ermöglichen könnten, enthalten die Verfassungen von Anhalt, Lippe und Lübeck, das überhaupt eine sehr eigentümliche Regelung der unmittelbaren Volkstätigkeit aufweist [5]), sowie die von Mecklenburg-Strelitz und Schaumburg-Lippe.

Diese Art der Parlamentsemanzipation muß als unvollkommen bezeichnet werden. Das Ziel der Befreiung wird nur mit einem gewissen Nachgeben des Parlaments erkauft: es muß den Willen der Initianten zu seinem eigenen machen. Außerdem tritt die so erlangte Befreiung oft nur vorübergehend ein, wird daher nicht endgültig erreicht.

Da diese Emanzupation erst eingeleitet wird, nachdem schon ein Volksgesetzgebungsverfahren schwebt, also erst dann zur Geltung kommen kann, nachdem von Seiten des Volks versucht wurde, die Stellung des Landtags als Gesetzgeber in einem Einzelfall zu suspendieren, kann man sie als nachträgliche Parlamentsemanzipation bezeichnen. Der ganze Vorgang stellt sich, rein äußerlich gesehen, als Übernahme und Weiterführung eines vom Volk eingeleiteten Gesetzgebungsaktes dar.

2.

Von viel erheblicherer Bedeutung ist aber die zweite Art der parlamentsgewollten Befreiung von Volksbeschlüssen. Sie besteht in der Möglichkeit des Parlaments, durch einen darauf abzielenden Beschluß einen vom Landtag schon beschlossenen Gesetzentwurf der Volksrevision zu entziehen. Dies geschieht durch das Mittel der Dringlichkeitserklärung.

Die Vorbedingungen für diese Parlamentsbefreiung, die von vornherein einen Parlamentsbeschluß revisionssicher machen will und deshalb vorbeugende oder sichernde Emanzipation genannt werden kann, sind ganz andere wie vorhin. Voraussetzung ist zunächst, daß das Parlament selbst ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet hat und zu einem Gesetzesbeschluß gelangt ist. Nach mancher Verfassung hat das Volk das Recht, in den Gang dieses Gesetzgebungsverfahrens dadurch einzugreifen, daß es mittels Referendumsinitiative den Gesetzesbeschluß vor seiner Ausfertigung und Verkündigung dem Referendum unterwirft. Das Parlament kann aber diesen Volkseingriff dadurch parieren, daß es den Gesetzesbeschluß für

---

[5]) Siehe unten Seite 44.

dringlich erklärt und diesem damit den Weg zum Weg zum Referendum verbaut. Die Verfassungseinrichtung der Dringlichkeitserklärung setzt daher die Einrichtung der Referendumsinitiative voraus. Die Möglichkeit der Referendumsinitiative und der Dringlichkeitserklärung sind damit Vorbedingungen für die vorbeugende Parlamentsemanzipation. Beide Erfordernisse kennt das bayerische Recht im § 77 der VU.

§ 77, Abs. I, Ziff. 6 VU. lautet: „Ausgenommen von der Volksentscheidung (und damit vom Volksbegehren gemäß § 10, Ziff. 2 VU.) sind die vom Landtag als dringend bezeichneten Gesetze." Und Absatz II fügt an: „Über andere Gesetze (als die in Absatz I genannten), die der Landtag ohne Volksbegehren beschlossen hat, kann durch Volksbegehren ... die Volksentscheidung binnen 3 Monaten angerufen werden."

Während bei den schon dargestellten oder noch darzustellenden Gegenständen der Unterschied zwischen einfachem und Verfassungsgesetz gar keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt, erhebt sich bei der Verhinderung der Referendumsinitiative durch Dringlichkeitserklärung die Frage: Ist es gleichgültig, ob es sich dabei um Verfassungsgesetzgebung oder um einfache Gesetzgebung handelt? Oder konkret gesprochen: Kann der bayerische Landtag Verfassungsgesetze für dringend erklären und damit der Volksabstimmung entziehen?

Da diese Frage in der Literatur nicht ausreichend geklärt erscheint, besteht wegen ihrer Bedeutung in diesem Rahmen das Bedürfnis zu näherer Untersuchung. Der Zweck der Dringlichkeitserklärung ist offensichtlich. Der für dringend erklärte Landtagsbeschluß soll nicht der vacatio legis unterworfen sein, er soll sofort ausgefertigt, verkündet und damit Gesetz werden können und nicht womöglich durch ein Volksbegehren auf die lange Bank geschoben werden. Der Zweck wird erreicht durch die Wirkung, mit der die Dringlichkeitserklärung ausgestattet ist. Gesetze, die der Landtag für dringend erklärt, sind der Volksentscheidung und damit dem Volksbegehren entzogen. (§ 77, Abs. I, Ziff. 6, § 10, Abs. I, Ziff. 2 VU.). Ein für dringend erklärter Gesetzesbeschluß kann also sofort ausgefertigt und verkündigt werden und ist dann geltendes Recht. Unbestritten ist, daß ein solches Gesetz allerdings nachträglich im Wege der reinen Gesetzesinitiative wieder aufgehoben werden kann, denn die Dringlichkeitserklärung ist nicht dazu geschaffen, ein Gesetz dem Volkswillen für immer zu entziehen, sondern die sofortige Gesetzwerdung eines Landtagsbeschlusses zu ermöglichen.

Für die Beantwortung der gestellten Frage spielt es eine Rolle, welche Bedeutung der § 10 bayer. VU. hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Regelung von Volksbegehren und Volksentscheidung zukommt. Zur Lösung dieses Problems soll zunächst einmal die Fassung der Ziffer 2 des § 10, Abs. I betrachtet werden. Der Wortlaut ist: „Volksbegehren können nur gerichtet werden:

1. . . . . .

2. auf Erlaß, Abänderung und Aufhebung von Gesetzen, soweit solche nicht von der Volksentscheidung ausgenommen sind (§ 77, Abs. I)."

Da diese Ziffer 2 ausdrücklich die Beschränkung der Volksbeschlüsse gemäß § 77, Abs. I zitiert und § 77, Abs. I, insbesondere seine Ziff. 6, in erster Linie für die Beschränkung der Referendumsinitiative von Bedeutung ist, kann sich § 10, Abs. I, Ziff. 2 nicht nur auf die reine Initiative beziehen, sondern muß eine allgemeine Regelung der Volksbegehren, also aller seiner nach der Verfassung möglichen Arten, im Auge haben, wenn er nicht ganz sinnlos gefaßt sein soll. Was aber für die Ziffer 2 recht ist, muß für die Ziffer 1, ja für den ganzen Paragraphen, billig sein. Aus der Tatsache, daß die Entziehung der Gesetze von Volksbegehren und Volksentscheidung durch Dringlichkeitserklärung nur für die Referendumsinitiative eine Bedeutung hat, und daß die in § 77, Abs. I statuierten Ausnahmen in § 10, Abs. I, Ziff. 2 übernommen wurden, folgt zwangsläufig, daß § 10 VU. eine allgemeine Regelung über Volksbegehren und Volksentscheidungen treffen will. Daraus ergibt sich folgende Konsequenz: § 10, Abs. I, Ziff. 1 stellt das Volksbegehren auf Verfassungsänderung, auf Grund des oben Gesagten, einfache Verfassungsinitiative sowohl wie Verfassungsreferendumsinitiative, dem Volksbegehren in Bezug auf „Gesetze" scharf gegenüber. Während Ziff. 2 die Beschränkung des § 77, Abs. I enthält, findet sich in Ziff. 1 darüber nichts. Dies ist ein Beweis dafür, daß der Gesetzgeber Verfassungsänderungen anders behandelt haben wollte als alle übrigen Gesetze. Nur die unter § 10, Abs. II, Ziff. 2, § 77, Abs. I fallenden Gesetze können durch Dringlichkeitserklärung der Volksentscheidung und dem Volksbegehren entzogen werden, nicht aber Gesetze, die eine Abänderung der Verfassung enthalten. Deshalb ist die Dringlichkeitserklärung von Verfassungsänderungsgesetzen unzulässig. Die Referendumsinitiative darf durch eine solche Erklärung nicht unmöglich gemacht werden [6]).

Es wurde bisher ausdrücklich nur von Abänderung der Verfassung gesprochen. Wird die Dringlichkeitserklärung von Verfassungsänderungen für unzulässig erklärt, so ist damit noch nicht gesagt, daß die Dringlichkeitserklärung hinsichtlich aller Verfassungsgesetze unzulässig ist. Zwischen Verfassungsgesetzen ist ein Unterschied zu machen, es ist zu scheiden zwischen formellen und materiellen Verfassungsgesetzen. „Formelle Verfassungsgesetze sind außer der Verfassungsurkunde nur solche, die deren Wortlaut ausdrücklich ändern, materielle dagegen alle Gesetze, die ins Gebiet der Verfassungsurkunde einschlagen, auch wenn sie es erweitern und hiezu die Bezeichnung als Verfassungsgesetz erhalten" [7]).

---

[6]) Im Ergebnis Piloty, a. a. O., § 77, Anm. 1; a. M. Nawiasky, a. a. O., S. 282, Kratzer, a. a. O., § 77, Anm. 9.

[7]) v. Jan, a. a. O., § 10, Anm. 12.

Diese Unterscheidung spielt hier eine Rolle. Sie ist auch der Verfassung bekannt. In § 10, Abs. I, Ziff. 1 spricht sie von „Abänderung der Verfassung", in § 10, Abs. II, Satz 2 und Abs. III, Satz 2 von „Verfassungsgesetzen" schlechthin. Daraus ist zu schließen, daß § 10, Abs. I, Ziff. 1 Verfassungsgesetze im formellen Sinn meint, also Gesetze, die den Wortlaut der Verfassungsurkunde ändern, und daß nur solche Gesetze unbedingt der Initiative und dem Referendum unterliegen können sollen. Für dieses Ergebnis spricht auch noch eine mehr praktisch-politische als juristische Erwägung. Angenommen, der Landtag könnte Verfassungsgesetze schlechthin für dringend erklären, was wäre die Folge? Der Landtag könnte, ohne daß das Volk etwas dazu zu sagen hätte, durch ein für dringend erklärtes verfassungsänderndes Gesetz das Volk seiner Rechte entheben, seiner Eigenschaft als höchstes Staatsorgan, die ihm in § 2 VU. als Träger der Staatsgewalt zugesagt ist, restlos berauben. Daß dies ein unmögliches, niemals im Sinne der Verfassung gelegenes Ergebnis wäre, wird wohl kaum bezweifelt werden können. Bei aller Betonung des Repräsentativgedankens muß für das Volk immer noch so viel Recht gesichert sein, wenn die Verfassung der Idee der Volkssouveränität huldigt, daß ihm dieses nicht widerstandslos von der Repräsentation genommen werden kann. Der bayerische Landtag steht natürlich auf einem anderen Standpunkt, wie er durch die Dringlichkeitserklärung des Landeswahlgesetzes bewiesen hat (Art. 78 Landeswahlgesetz), das in Art. 79 ausdrücklich als Verfassungsgesetz beschlossen wurde und auch manche Verfassungsänderung enthält. Das Bedürfnis, die Dringlichkeitserklärung nicht zuzulassen, besteht dagegen bei materiellen Verfassungsgesetzen nicht, da diese entweder nur Ergänzungen, Erweiterungen im Sinne der Verfassungsurkunde bringen, oder lediglich deshalb als solche beschlossen werden, um ihre Änderung den erschwerten Bedingungen für Verfassungsgesetze zu unterwerfen. Außerdem hat hier die Staatsbürgerschaft die Möglichkeit, sie nachher wieder aufzuheben im Wege der reinen Initiative. Die Stellung der Staatsbürgerschaft wird durch solche Gesetze nicht bedroht.

Die Möglichkeit der Dringlichkeitserklärung besteht außerdem bei allen einfachen Gesetzen im vollen Umfang. Keine Anwendung findet sie naturgemäß auf die unter § 77, Ziff. 1—5 fallenden Gesetze, da diese sowieso der Volksentscheidung entzogen sind, eine Bezeichnung als dringend daher überflüssig und zwecklos wäre.

Von der Dringlichkeitserklärung Gebrauch zu machen, ist ganz dem Ermessen des Landtags anheimgestellt. Er muß sie durch ausdrücklichen Beschluß aussprechen. Liegt ein dementsprechender Beschluß nicht vor, so gilt das Gesetz nicht als dringend.

Kann der Landtag einem Gesetz die Dringlichkeitserklärung nachfolgen lassen? Grundsätzlich muß man diese Möglichkeit zugeben. Allerdings muß dieser nachfolgenden Dringlichkeitserklärung eine gewisse Grenze gezogen sein, sonst könnte bei einer drohenden Referendumsinitiative

über ein vom Landtag beschlossenes Gesetz der Landtag dieses Gesetz noch schnell für dringend erklären und der Staatsbürgerschaft den Weg zum Referendum abschneiden. Deshalb wird man die Grenze für eine nachfolgende Dringlichkeitserklärung auf den Zeitpunkt festlegen müssen, in dem ein Volksbegehren über das betreffende Gesetz als eingeleitet anzusehen ist[8]). Dies dürfte mit der Einreichung des Vorschlags beim Staatsministerium des Innern der Fall sein.

Nawiasky[9]) wirft noch folgende Frage auf: Kann der Landtag, wenn er einen durch Volksbegehren vorgelegten Gesetzentwurf vorbehaltlos angenommen hat, zugleich seinen Beschluß als dringend erklären? Nawiasky hält solchen Dringlichkeitsbeschluß für unzulässig, da der Zweck der Dringlichkeitserklärung darin bestehe, einen Landtagsbeschluß, der nach Meinung des Landtags dringlich ist, keinen Aufschub erfahren zu lassen. Wenn es sich aber von vornherein um eine Volksanregung handle, so sei auch letzten Endes der Volkswille entscheidend. Der Landtag hätte ja aus eigenem Antriebe die Sache aufnehmen können, als die Einbringung des Volksbegehrens bereits eingeleitet war. § 76, Abs. III, Satz 4 VU. sei das Sondergesetz, demgegenüber die allgemeine Bestimmung des § 77, Abs. I, Ziff. 6 weichen müsse.

Richtig ist wohl, daß der Zweck der Dringlichkeitserklärung der ist, einem Gesetze ohne Aufschub Geltung zu verschaffen. Aber die Verfassungsurkunde stellt die Anwendungsmöglichkeit der Dringenderklärung vollkommen dem Ermessen des Landtags anheim. Wenn der Landtag demgemäß ein Gesetz nicht schon bei der Einleitung des gegenständlichen Volksbegehrens für dringend hält, sondern erst nach durchgeführtem Volksbegehren, so ist das des Landtags Angelegenheit, das Volk hat sich damit zufrieden zu geben[10]). Es kann höchstens nach Inkrafttreten des Gesetzes durch neuerliche Initiative seine Aufhebung oder Abänderung verlangen. Daß § 76, Abs. III, Satz 4 VU. gegenüber § 77, Abs. I, Ziff. 6 VU. Sonderbestimmung sein soll, dafür ist in der Verfassung kein genügender Anhaltspunkt gegeben. Die anschließende Referendumsinitiative ist vielmehr ein Unterfall der reinen Referendumsinitiative.

Mit dieser Möglichkeit der Dringlichkeitserklärung eines Beschlusses, der ein Volksbegehren unverändert angenommen hat, kann der Landtag durch Verbindung der nachträglichen mit der vorbeugenden Emanzipation dem Bestreben des Volkes wirksam begegnen, die nachträgliche Emanzipation mittels Referendumsinitiative zunichte zu machen[11]).

Das Mittel der Dringlichkeitserklärung erweist sich, wie gezeigt, als eine außerordentlich starke Waffe in der Hand des Landtags bei

---

[8]) Vgl. Piloty, a. a. O., § 77, Anm. 9, Nawiasky, a. a. O., S. 281, v. Jan, a. a. O., § 77, Anm. 9.

[9]) a. a. O., S. 287.

[10]) Kratzer, a. a. O., § 77, Anm. 9; v. Jan, a. a. O., § 76, Anm. 10.

[11]) Vgl. oben Seite 23.

einem Streit mit dem Volk. Richtig angewandt, führt sie immer zur Emanzipation, zum Sieg des Landtags über das Volk. Läßt man die Dringlichkeitserklärung auch gar noch für Verfassungsänderungen zu, so bedeutet dies die Möglichkeit einer schrankenlosen Herrschermacht des Landtags, da er dann das Volk jederzeit entthronen kann.

Die Reichsverfassung kennt die Einrichtung einer Dringlichkeitserklärung von Gesetzesbeschlüssen durch den Reichstag ebenfalls und damit auch eine sich darauf aufbauende Emanzipationsmöglichkeit des Reichstags. Allerdings führt sie nicht ohne weiteres zu demselben Ziel wie die im bayerischen Recht. Die Referendumsinitiative muß im Reich durch die Aussetzung der sofortigen Verkündung des fraglichen Reichstagsbeschlusses auf Verlangen eines Reichstagsdrittels vorbereitet werden (Art. 72, 73, Abs. II RV.). Dennoch kann die nun mögliche Referendumsinitiative verhindert werden, wenn das Gesetz für dringlich erklärt wird. Diese Dringlichkeitserklärung liegt aber nicht allein im Ermessen des Reichstags. Auch der Reichsrat muß sich der Dringlichkeitserklärung anschließen und ebenso muß der Reichspräsident das Gesetz für dringlich erachten (Art. 72, Satz 2 RV.). Das Gelingen der Emanzipation hängt also vom Willen zweier weiterer Reichsorgane ab. Der Reichstag nimmt nicht die selbständige, mächtige Stellung gegenüber drohenden Volksbeschlüssen ein, wie der bayerische Landtag.

Auch einige Landesverfassungen weisen hinsichtlich dieses Gegenstandes ähnliche Bestimmungen auf, wie die bayerische Verfassung.

Am weitesten in der Gewährung der Dringlichkeitserklärung geht Württemberg. § 41, Abs. I seiner VU. lautet: „Hat der Landtag die Dringlichkeit nicht beschlossen, so sind die von ihm angenommenen Gesetze oder Teile von solchen binnen zweier Monate zur Volksabstimmung zu bringen, wenn das Staatsministerium es beschließt oder ein Zehntel der bei der letzten Landtagswahl Stimmberechtigten es begehrt." Damit ist dem Landtag das Recht der Dringlichkeitserklärung schrankenlos eingeräumt. Er kann es bei Gesetzen, auch Verfassungsgesetzen jeder Art, nach seinem Ermessen anwenden.

Baden kennt ebenfalls für den Landtag die Möglichkeit, Gesetze für dringlich zu erklären, beschränkt dieses Recht aber auf „Gesetze zur Erhaltung des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit und Ordnung, wenn sie vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit als dringend erklärt sind".

Eine beschränkte Dringlichkeitserklärung weist die hamburgische Verfassung auf, da dort Senat und Bürgerschaft sie beschließen müssen. Unbekannt ist sie den übrigen Landesverfassungen.

Jedes der beiden betrachteten Emanzipationsmanöver verfolgt bezüglich des hier gestellten Problems den gleichen Zweck: Verhinderung

einer Mißtrauensaktes seitens des Volks gegenüber dem Parlament und einer damit verbundenen Störung des normalerweise bestehenden Vertrauensverhältnisses, sowie Verhütung einer Parlamentssuspension im Einzelfall.

§ 7.

Die Parlamentssuspension im Einzelfall.

(Die konkrete Parlamentssuspension.)

Vorbemerkung.

Während zunächst das volksbeschlußfreie Gebiet und im Anschluß daran die Möglichkeit des Parlaments, sich von Volksbeschlüssen zu emanzipieren, zur Darstellung gekommen ist, reiht sich nun das Gebiet an, auf welchem die Parlamentsstellung von den Volksbeschlüssen beeinflußt wird.

Das Wesen und der Zweck der Volksbeschlüsse bringen es mit sich, daß unter bestimmten Voraussetzungen das Parlament den Volksbeschlüssen weichen, sich ihnen „fügen" muß. Dies geht aber nicht so vor sich, daß etwa das Parlament im kritischen Falle über den strittigen Gegenstand überhaupt keinen Beschluß mehr fassen dürfte, sondern der Beschluß des Parlaments zum strittigen Gegenstand wird belanglos, rechtlich bedeutungslos, der Volksbeschluß geht ihm vor. Diese Wirkung tritt deshalb ein, weil durch das Volksbeschlußverfahren die Stellung des Parlaments für den betreffenden Einzelfall suspendiert wird, d. h. es kann seine Stellung als Repräsentativorgan und die hieraus entspringenden Befugnisse für diesen Fall nicht zu einem rechtswirksamen Ende führen [12]).

Die Voraussetzungen für diese Suspensionswirkung sind allgemein gesehen folgende: Diese Wirkung tritt nur ein, wenn die sie hervorrufen sollenden Volksbeschlüsse zulässig und rechtswirksam, gemessen an den Verfassungsvorschriften, waren. Sie dürfen sich vor allem nicht auf das Gebiet der gesetzesgewollten Parlamentsfreiheit erstrecken. Auch darf keine Emanzipation des Parlaments stattgefunden haben. Ihrer inhaltlichen Beschaffenheit nach müssen sie sich gegen die Parlamentswillensäußerung richten.

Die Suspension ist in den weitaus meisten Fällen fakultativ, d. h. sie tritt nur dann ein, wenn sie von irgendeinem dazu legitimierten Organ gewollt ist. Der Natur der Volksbeschlüsse entsprechend setzt sie eine vorhandene Spannung voraus, die durch Eingreifen des Volks als Ventilorgan beseitigt werden soll, da das Parlament sie nicht beseitigen kann oder will. Je nachdem diese Spannung zwischen Volk und Parlament selbst oder zwischen Parlament und einem anderen Organ besteht, wird das Volk als Partei oder als Richter tätig.

---

[12]) Vgl. oben Seite 14.

Die obligatorische Suspension — das Mittel dazu bildet das obligatorische Referendum — setzt keine bestehende Spannung auf dem Gebiet seiner Anwendung voraus, da diese Suspension unabhängig von einem Organwillen eintritt. Sie findet immer statt. Das ihr unterliegende Gebiet könnte das parlamentsentzogene Gebiet genannt werden.

Bei der fakultativen Suspension taucht noch die Frage auf: Wie lange dauert die verhängte Suspension? Sie wird solange dauern, als das Parlament an den sie hervorrufenden Volksbeschluß gebunden ist. Sollen die Volksbeschlüsse einen Sinn haben, so muß durch sie eine Bindung des Parlaments in der Weise hervorgerufen werden, daß das Parlament nicht sofort das Volksgesetz wieder aufheben kann. Die verfassungsrechtliche Normierung solcher Bindung findet sich außer in der bremischen in keiner anderen Verfassung.

In Bayern läßt lediglich die Landtagsgeschäftsordnung (§ 20) eine Änderung des durch Referendum festgelegten Rechtszustandes im gleichen Tagungsabschnitt nicht mehr zu. Es ist aber keine verfassungsmäßige Bindung, da der Landtag seine sich selbst gegebene Geschäftsordnung ändern kann. Diese Geschäftsordnungsbestimmung gibt aber doch einen Fingerzeig für eine tatsächlich bestehende, einer politischen Notwendigkeit entspringende Bindung.

Während Reichsverfassung und Landesverfassungen positive Vorschriften nicht kennen, bestimmt § 8 der Verfassung Bremens: „Ein durch Volksentscheid gefaßter Beschluß kann durch die sonst für die Frage zuständigen staatlichen Organe erst geändert werden, nachdem inzwischen die Bürgerschaft neu gewählt ist." Hiermit ist die Dauer der Bindung eindeutig festgelegt. Sie bedeutet, daß diejenige Bürgerschaft, unter deren Regime ein Volksbeschluß gefaßt wurde, diesen nicht mehr aufheben kann, sondern erst ein neugewähltes Parlament. Was ergibt sich hieraus für die Verhältnisse in den Staaten, die eine solche verfassungsrechtliche Regelung der aufgeworfenen Frage nicht kennen? Es besteht überall, wie schon bemerkt, eine politische Parlamentsbindung. Respektiert ein Parlament die Volksbeschlüsse nicht, was ja rein rechtlich betrachtet möglich wäre, so droht ihm Auflösung entweder durch das Volk selbst — wo diese Möglichkeit besteht, ist die Garantie vollkommen — oder durch die mit diesem Recht begabten Organe. Die Bindung aber wird solange dauern, bis eine Änderung entweder in den tatsächlichen Verhältnissen, die auch eine Änderung des Volksbeschlusses als erforderlich erscheinen lassen, oder in den politischen Verhältnissen eintritt, was immer bei Ablauf der Wahlperiode der Fall sein wird.

In dem Gesetzgebungskampf Volk und Parlament als Parteien spielen zwei Verfahrensarten, die das Volk möglicherweise einschlagen kann, eine Rolle. Eine besondere Stellung nimmt die Einrichtung eines obligatorischen Referendums ein[13]).

[13]) Siehe unten Seite 45.

Das erste Verfahren wird mit der reinen Volksinitiative eingeleitet. Der Zwiespalt zwischen Volk und Parlament ist hier schon gegeben, bevor die Legislatur irgendwie in Bewegung gesetzt ist. Das Parlament setzt sie nicht in Bewegung, das Volk will es aber und tut es selbst durch die Initiative. Erfolgt nach durchgeführter Initiative keine Emanzipation des Parlaments, so kommt es zum Referendum. Der Erfolg ist: Das Volk ist Gesetzgeber, das Parlament wird in diesem Verfahren verdrängt. Die Volksbeschlüsse zwingen hier dem Parlament eine passive Stellung auf. Sie erweisen sich als mächtiger als die Parlamentsbeschlüsse. So führt dieses Verfahren zur Beiseiteschiebung des Parlaments, zur Verdrängung aus seiner Stellung als Gesetzgeber. Das Parlament weicht dem Volk.

Das zweite Verfahren wird mit der Referendumsinitiative eingeleitet. Das Parlament hat hier von seinem Gesetzgebungsrechte schon Gebrauch gemacht und ist zu einem Gesetzesbeschluß gekommen, der noch nicht ausgefertigt und verkündet ist. Das Volk greift hier in ein schwebendes Verfahren ein. Erfolgt auf das Begehren hin nicht die etwa noch mögliche Emanzipation, so kommt es zum Referendum. Im Falle seines Erfolges ist wiederum das Volk Sieger. Das Parlament ist aus seiner normalen Stellung verdrängt durch den Volksbeschluß. Diese Art der Parlamentsverdrängung stellt sich dar als die Übernahme eines vom Parlament eingeleiteten Verfahrens, nach dem vor seiner Vollendung das Volk in dieses Verfahren eingriff, mit dem Zweck und dem Ziel, es selbst zu Ende zu führen.

In den einzelnen Verfassungen kommen diese Verfahren entweder allein oder beide oder auch mit Varianten vor.

A. Die fakultative Suspension.

I. Volk und Parlament als Parteien.

1. Das durch die reine Initiative eingeleitete Verfahren.

Der erste zur Parlamentssuspension im Parteistreit zwischen Volk und Parlament führende Fall ist dann gegeben, wenn sich zwischen Volk und Parlament eine Meinungsverschiedenheit, eine Spannung ergibt, die in der Untätigkeit des Parlaments auf einem bestimmten Gebiet der Gesetzgebung ihre Ursache hat. Ein Unterlassen ist hier der Grund der Spannung. Das Parlament wird überhaupt in einer bestimmten Richtung nicht tätig, unterläßt es, die Gesetzgebung in Bewegung zu setzen. Das Volk verliert für diesen Fall das Vertrauen zum Parlament und greift selbst ein, da es ein Handeln für erforderlich erachtet. Selbst eingreifen kann es aber nur, wenn die Verfassung das Volksbegehren, die Volksinitiative kennt. So wird der erste Fall der fakultativen Suspension des Parlaments durch die reine Initiative eingeleitet.

a) Das bayerische Recht.

Die Verfassung hat der bayerischen Staatsbürgerschaft die Mittel zur fakultativen Parlamentssuspension im Einzelfall gegeben. Die VU. kennt die reine Initiative mit anschließendem Referendum sowohl in der einfachen wie in der Verfassungsgesetzgebung (§§ 10, Abs. I, Ziff. 1 u. 2, 76, Abs. II u. III). Der Staatsbürgerschaft ist damit eine selbständige Organstellung eingeräumt.

Die Möglichkeit des Volks, an den Staatsgeschäften dieser Art aktiv teilnehmen zu können, ist eine Folge des Staatsbürgerrechts (§ 7 VU.). Dieses Recht besitzt jeder bayerische Staatsbürger, worunter die Verfassung (§ 6) jeden stimmberechtigten bayerischen Staatsangehörigen versteht. Mit Rücksicht auf Art. 110 RV. haben diese Rechte eines Staatsbürgers aber auch nichtbayerische deutsche Reichsangehörige, sofern sie die Bedingungen erfüllen, die für die Bayern gelten (h. M.). Wenn man daher in Bayern bei Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheidungen von Stimmberechtigten spricht, so setzen diese sich zusammen aus den bayerischen Staatsbürgern sowie den nicht landesangehörigen Deutschen, die den Anforderungen genügen, die die bayerische Verfassung für die Ausübung des Stimmrechts aufstellt.

Unmittelbare Verfassungsgesetzgebung und unmittelbare einfache Gesetzgebung sind im bayerischen Recht im Grunde gleich gestaltet, sodaß kein Bedürfnis zu getrennter Darstellung besteht. Lediglich bei den materiellen Schranken, die beiden Arten gesetzt sind, sowie bei ihren Rechtswirksamkeitserfordernissen bestehen Verschiedenheiten.

Soll der Landtag in einem Einzelfall von seinen Repräsentationsbefugnissen suspendiert werden, so muß das dazu dienende, vom Volk durchgeführte Gesetzgebungsverfahren für den Landtag bindend sein, um die damit verbundenen Wirkungen zu äußern. Es muß in seinen Teilen (Initiative wie Referendum) zulässig und rechtswirksam sein und den formellen Anforderungen genügen. Was die Zulässigkeit betrifft, so wird diese umschrieben von den materiellen Grenzen, die der Volksgesetzgebung gezogen sind.

Materielle Grenzen sind den Verfassungsänderungen durch die für die Landesverfassung zwingenden Normen der Reichsverfassung gezogen. Diese Normen der Reichsverfassung dürfen vom Landesverfassungsgesetzgeber nicht verletzt werden. Würde durch Volksbegehren ein bayerischer Verfassungssatz geschaffen, der mit einem Satz der Reichsverfassung nicht im Einklang steht, so würde eine solche Bestimmung den Landtag nicht binden können, also nicht verhindern, einen dem unzulässigen Volksgesetz widersprechenden Gesetzesbeschluß entgegenzusetzen. Solche materielle Schranken ergeben sich beispielsweise aus Art. 17 RV. Danach darf die Bestimmung, daß jedes Land eine freistaatliche Verfassung haben, das allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahlrecht und das

parlamentarische System kennen muß, durch Volksbeschlüsse nicht verletzt werden.

Auch der einfachen unmittelbaren Volksgesetzgebung sind reichsrechtlich Schranken gezogen. Es kann kein Begehren auf Erlaß eines bayerischen Gesetzes gestellt werden über einen Gegenstand, der zur ausschließlichen Reichskompetenz gemäß Art. 6 RV. gehört, oder zur konkurrierenden oder Grundsatzgesetzgebung, für die das Reich nach Art. 7—11 RV. zuständig ist, gehört und hier der Reichsgesetzgeber von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat (Art. 12 RV.). Es gibt außer diesen Zuständigkeitsgebieten noch manche dem Reiche vorbehaltene Gegenstände, die nie einem bayerischen Volksgesetzgebungsakt unterworfen werden können[14]). Die hier den Volksbeschlüssen und damit der Suspension gesetzten Grenzen sind selbstverständlich, denn nicht einmal der Landtag kann auf diesen Gebieten tätig werden. Daher ist schon aus diesem Grunde eine Suspension unmöglich.

Aber auch die bayerische Verfassung begrenzt die Volksentscheidung und damit das Volksbegehren hinsichtlich aller Gesetze außer den Verfassungsänderungsgesetzen materiell durch § 77 Abs. I VU. Die dadurch der Volksgesetzgebung entzogenen Gegenstände gehören dem Gebiet der gesetzesgewollten Parlamentsfreiheit von den Volksbeschlüssen an.

Von den formellen Voraussetzungen sind die folgenden von Bedeutung. Jedes Volksbegehren muß als förmlicher Gesetzentwurf eingebracht werden (§ 76, Abs. II, Satz 1 VU.). Das Volksbegehren muß außerdem auf einem bestimmten Gegenstand beschränkt sein (§ 76, Abs. II, Satz 2 VU.). Es ist eingehend zu begründen (§ 76, Abs. II, Satz 2 VU.). Es herrscht also Begründungszwang.

Rechtswirksam sind Volksbegehren über Verfassungsgesetze nur dann, wenn sie von mindestens einem Fünftel der Stimmberechtigten gestellt werden. Bei einfachen Gesetzen genügt eine Unterstützung von einem Zehntel der Stimmberechtigten. Die Zahl der Stimmberechtigten berechnet sich nach dem Stande der dem Begehren vorhergehenden Landtagswahl oder Volksabstimmung.

Hat der Landtag, der mit dieser Funktion betraut ist, die Zulässigkeit und Rechtsgültigkeit eines an ihn gelangten[15]) Volksbegehrens ausgesprochen, so muß er gemäß §§ 45, 76, Abs. I Satz 1 zunächst selbst zu dem Begehren durch Beschluß sachlich Stellung nehmen. Das Volksbegehren stellt gewissermaßen ein Ultimatum an den Landtag dar. Es droht dem Landtag den ihn suspendierenden Mißtrauensakt an, gibt ihm aber Gelegenheit, diesen durch die Art eines von ihm zu fassenden Beschlusses abzuwenden.

---

[14]) Ein Katalog findet sich bei Nawiasky, a. a. O., S. 290. Er nennt die Art. 6—12, 17, 14, 78—80, 83, 84, 89—101, 165, 110, Abs. II RV.

[15]) Der nähere Verfahrensgang ist hier nicht darzustellen.

Der Landtagsbeschluß kann dahin lauten, daß der Landtag den Volksantrag ablehnt, daß er ihn verändert annimmt, oder daß er ihn unverändert annimmt. Die Abstimmung im Landtag bezieht sich nur auf den Antrag als solchen, nicht auch auf seine Begründung. Diese sachliche Stellungnahme kann zur Emanzipation führen. Letztere darf nicht stattfinden, wenn es zur Parlamentssuspension durch das Volk kommen soll. Mißlingt die Emanzipation, dann kommt es zur Volksentscheidung.

Die Volksentscheidung ist der eigentliche unmittelbare Gesetzgebungsakt des Volkes, dem die erwähnte suspendierende Wirkung zukommt. Seine Voraussetzungen sind immer die gleichen, ganz gleichgültig, auf welche Weise er herbeigeführt wird, an welchen Vorgang er sich anschließt. Dieser Volksbeschluß kommt durch eine Abstimmung zustande.

Die Volksentscheidung ist rechtswirksam bei Verfassungsgesetzen, wenn an der Abstimmung mindestens zwei Fünftel der Stimmberechtigten teilgenommen haben (§ 10, Abs. III, Satz 2 VU.). Soll eine positive Entscheidung erreicht werden, dann müssen sich zwei Drittel der abgegebenen gültigen Stimmen dafür aussprechen. Es entscheidet also Zweidrittel-Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen (§ 10, Abs. III, Satz 4 VU.). So gering dieses Stimmenerfordernis an sich betrachtet erscheint, so schwierig wird es sein, es im konkreten Fall aufzubringen. Das einfache Gesetzesreferendum ist rechtswirksam, wenn mindestens ein Fünftel der Staatsbürgerschaft an der Abstimmung teilgenommen hat, wobei einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet (§ 10, Abs. III Satz 4 VU.). Die Abstimmung bei der Volksentscheidung ist nach § 10, Abs. III, Satz 5 VU. wie bei der Wahl allgemein, gleich, unmittelbar und geheim. Da die Abstimmung gemäß § 10, Abs. III, Satz 6 VU. nur bejahend oder verneinend sein kann, so muß der der Volksentscheidung zu unterwerfende Satz so gefaßt sein, daß er mit Ja oder Nein beantwortet werden kann[16]).

Ist der begehrte Gesetzentwurf durch Volksentscheidung rechtswirksam und gültig angenommen, so hat seine Ausfertigung gemäß § 61, Abs. I VU. zu erfolgen. Das Volk hat dann über den Landtag gesiegt, es hat für den betreffenden Fall die normalerweise aus seiner Repräsentationstätigkeit resultierenden Rechtswirkungen selbst herbeigeführt und damit dem zur Sache gemäß §§ 76, Abs. I, 45 VU. ergangenen Landtagsbeschluß die Möglichkeit der Gesetzwerdung geraubt. Damit ist eine in dem hier zugrunde gelegten Sinne zu verstehende Landtagssuspension in einem Einzelfall eingetreten. Der Landtag ist aber nicht für immer an diesen Volksbeschluß gebunden. Er kann das Volksgesetz wieder aufheben, nach § 20 seiner Geschäftsordnung jedoch nicht im gleichen Tagungsabschnitt.

---

[16]) Das Verfahren bei der Volksentscheidung ist wie das des Volksbegehrens in Ausführung des § 10 Abs. IV VU. durch das Landeswahlgesetz geregelt worden.

Ist das Gesetz in der Volksentscheidung abgelehnt worden, so ist der Fall damit erledigt; die Suspension des Landtags ist dann mißlungen. Ein neues Volksbegehren, das den abgelehnten Gesetzentwurf wieder beantragt, kann erst nach drei Jahren gestellt werden (§ 77, Abs. II VU.)[17].

Nun kann noch der Fall eintreten, daß eine rechtsgültige Volksentscheidung nicht zustande kommt. Nach § 77, Abs. III VU. soll der dem Referendum unterworfene Landtagsbeschluß als bestätigt gelten. Diese Bestimmung soll aber wohl nur für die mißglückte Referendumsinitiative nach § 77, Abs. I und die anschließende Referendumsinitiative gelten[18]. Ein Bedürfnis zur Ausdehnung auf alle Fälle des § 76 VU. besteht nicht. Bei der Volksentscheidung nach § 76, Abs. III, Satz 1 VU. unterliegt ja gewöhnlich gar kein Landtagsbeschluß zur Gesetzgebung dem Referendum, sondern nur der Antrag der Staatsbürgerschaft. Nur wenn der Landtag von seinem Rechte, einen Gesetzentwurf dem Volke zu unterbreiten (§ 76, Abs. III, Satz 2 VU.), Gebrauch macht, kann man von der Abstimmung auch über einen Landtagsbeschluß sprechen. Kommt also in dem hier zutreffenden Fall keine gültige Volksentscheidung zustande, dann ist der Volksantrag erledigt. Der Landtagsbeschluß kann aber, sofern er vom Landtag aufrecht erhalten wird, als Gesetz ausgefertigt und verkündet werden, die Parlamentssuspension ist dann gescheitert.

b) Das Reichsrecht.

Auch nach der Reichsverfassung ist eine Ablösung des Reichstags in der Gesetzgebungstätigkeit durch das Volk möglich. Die Reichsverfassung kennt die reine Initiative (Art. 73, Abs. III RV.). Die Stellung des Reichstags zu dieser und dem darauffolgenden Volksentscheid ist ähnlich derjenigen des bayerischen Landtags zu den entsprechenden Volksbeschlüssen nach der bayerischen Verfassung. Die die Volkstätigkeit als Ventilfunktion hervorrufende Spannung beruht auf einem Unterlassen des Reichstags. Die Spannung soll durch Eingreifen des Volksgesetzgebers mittels Volksbegehren und etwa notwendigem Volksentscheid beseitigt werden. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrundeliegen. Die Unterstützungszahl beträgt ein Zehntel der Stimmberechtigten.

Auch hier ist die Möglichkeit der Parlamentsemanzipation gegeben. Nur wenn sie nicht stattfindet oder auf andere Art unwirksam gemacht wird[19], kommt es zum Volksentscheid. Der Reichstag wird dann von seiner Stellung als Gesetzgeber vom Volke in einem Einzelfall sus-

---

[17] § 77, Abs. IV VU. findet nur auf Volksbegehren mit Initiative im Sinne des § 76, Abs. III, Satz 1 VU., aber nicht auch auf Begehren auf Volksentscheid nach § 77, Abs. II, und § 76, Abs. III, Satz 4 Anwendung (h. M.).

[18] So Nawiasky, a. a. O., S. 298; Kratzer, a. a. O., § 77, Anm. 16; a. M.: Piloty, a. a. O., S. 176.

[19] Vgl. oben Seite 23.

pendiert. Eine recht schwierige Bedingung für das Gelingen eines Volksentscheids stellt Art. 75 RV., wenn er bestimmt: „Durch den Volksentscheid kann ein Beschluß des Reichstags nur dann außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt." Einfache Stimmenmehrheit entscheidet, bei Verfassungsänderungen muß die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen (Art. 76, Abs. I, Satz 4 RV.).

c) Das Recht der übrigen deutschen Länder.

Fast alle deutschen Verfassungen weisen bei der Parlamentssuspension im Einzelfall eine ähnliche Gestaltung auf, wie die bayerische Verfassung. Ein Bruchteil oder eine fest bezifferte Zahl der Stimmberechtigten kann ein Volksbegehren einbringen, um die Beseitigung einer wegen Untätigkeit, Unterlassen des Parlaments bestehenden Spannung in die Wege zu leiten. Fast überall besteht auch die Emanzipationsmöglichkeit. Wird sie vom Landtag versäumt, so findet die Suspension des Landtags durch das Volk statt, wenn das Volksgesetzgebungsverfahren zulässig, rechtswirksam und entgegen einer etwa vorhandenen Parlamentswillensäußerung ausgefallen ist. Die Emanzipationsmöglichkeit kennt die württembergische Verfassung nicht. Dort muß jedes Begehren zur Abstimmung führen. Der Landtag nimmt den Volksbeschlüssen gegenüber eine recht schwache Stellung ein, da er die begehrten Gesetzesvorschläge lediglich „dem Volke zur Annahme oder Ablehnung empfehlen kann".

Eine eigenartige Stellung nimmt Lübeck ein. Seine Verfassung kennt die Initiative überhaupt nicht. Auch das Referendum ist eigenartig geregelt. Es wird erst beim Volk in seiner Richterstellung eine Rolle spielen[20]). Eine Suspension des Parlaments ist daher in Lübeck nicht möglich.

2. Das durch die Referendumsinitiative eingeleitete Verfahren.

a) Das bayerische Recht.

Der erste Fall der Parlamentssuspension unterscheidet sich von dem zweiten ebenso genannten Vorgang durch den gänzlich verschiedenen Verfahrensgang, den beide aufweisen. Während beim ersten von vornherein das Volk als Initiant aufgetreten ist, erscheint bei letzterem der Landtag als Initiant. Es muß schon ein Gesetzesbeschluß des Landtags vorliegen, der allerdings noch nicht ausgefertigt und verkündet sein darf. In diesem Stadium tritt der Antrag des Volks dazwischen und veranlaßt die Revision des Landtagsbeschlusses durch den Volksentscheid. Glückt dieser, so wird der Landtagsbeschluß durch den Volksbeschluß verdrängt, auf-

[20]) Vgl. unten Seite 44.

gehoben. Der Landtag sieht seinen Beschluß zerstört und muß sich dem Volkswillen beugen. Diese Suspension erfolgt also erst, nachdem der Landtag schon tätig geworden ist. Das Volk ist in diesem Falle mit der Landtagstätigkeit unzufrieden. Während im ersten Suspensionsfalle die Spannung von einem Unterlassen des Parlaments herrührt, hat die zweite ein Tun zum Grunde. Das Volk spricht mit erfolgreicher Suspension dem Parlament in Bezug auf seine Tätigkeit in dem betreffenden Einzelfalle das Mißtrauen aus. Dieser zweite Fall der Parlamentssuspension kann nur durchgeführt werden, wo die Referendumsinitiative besteht.

Es erhebt sich hier noch die Frage, ob es sich bei diesem zweiten Vorgang nicht nur um eine Aufhebung und Ersetzung eines der Volksrevision unterworfenen Parlamentsbeschlusses handelt, wobei die Parlamentsstellung in der hier zugrunde gelegten Weise gar nicht beeinflußt wird. Oberflächlich gesehen: ja. Es darf aber doch nicht außer acht gelassen werden, daß der im Volksbeschlußverfahren aufgehobene Landtagsbeschluß gar nicht Gesetz geworden ist, daß also auch das Parlament, das ihn gefaßt hat, für diesen Fall nicht als Gesetzgeber erscheinen kann. Es handelte sich nur um einen Gesetzgebungsversuch seitens des Parlaments. Dieser Versuch wurde aber durch das Volk zunichte gemacht, indem der Landtagsbeschluß aufgehoben wurde. Dadurch wird das Parlament gewissermaßen rückwirkend, nachträglich, aus der Gesetzgeberstellung gedrängt. Insofern kann man hier von Parlamentssuspension sprechen, und in diesem Sinne will sie hier verstanden werden. Sie mag deshalb auch nachträgliche Parlamentssuspension genannt werden.

Die bayerische Verfassungsurkunde kennt auch die zweite Art der Parlamentssuspension. Sie wird ermöglicht durch die in § 77, Abs. II VU. statuierte Referendumsinitiative mit nachfolgendem Referendum. Die Referendumsinitiative tritt uns in zweierlei Gestalt entgegen, als reine Referendumsinitiative erscheint sie dann, wenn die Staatsbürgerschaft gemäß § 77, Abs. II VU. in den Gang der Landtagsgesetzgebung durch Volksantrag eingreift, um einen noch nicht Gesetz gewordenen Landtagsbeschluß der Volksentscheidung zu unterwerfen. In der Gestalt der anschließenden Referendumsinitiative zeigt sie sich aber, wenn das Volksbegehren gemäß § 77, Abs. II in Verbindung mit § 76, Abs. III, Satz 4 VU. den Landtagsbeschluß, der den Entwurf eines Volksbegehrens unverändert zum Gesetz erheben wollte, der Volksentscheidung unterbreiten und dadurch die Parlamentsemanzipation vereiteln will.

Abgesehen von der verschiedenen Rechtslage, an die jeweils die beiden Arten der Referendumsinitiative ihre Existenzberechtigung knüpfen, gelten für beide die gleichen Bestimmungen hinsichtlich ihrer Zulässigkeit, Rechtswirksamkeit und Behandlung.

Die Referendumsinitiative ist befristet. Sie muß innerhalb dreier Monate nach dem der Volksentscheidung zu unterwerfenden Landtags-

beschluß in Szene gesetzt werden. Der Gesetzgebungsakt des Landtags ist demnach befristet und bedingt. Eine Ausfertigung und Verkündung des Landtagsbeschlusses als Gesetz darf nicht vor Ablauf der Dreimonatsfrist erfolgen.

Auf Grund des eigenartigen Charakters der Referendumsinitiative ergeben sich für ihre Voraussetzungen einige Abweichungen von denen der reinen Initiative. So kann man von dem Erfordernis der Einbringung als förmlichen Gesetzentwurf absehen, was **per argumentum e contrario** § 76, Abs. II, Satz 1 VU. gefolgert werden kann[21]). Die Beschränkung auf einen bestimmten Gegenstand ist von selbst gegeben, denn Gegenstand ist der der Volksentscheidung zu unterwerfende Landtagsbeschluß. Dem Begründungszwang unterliegt sie jedoch. Im übrigen nimmt die Referendumsinitiative den gleichen Gang wie jedes andere Begehren. Lediglich die sachliche Stellungnahme des Landtags erübrigt sich dem Wesen dieser Initiative entsprechend, da eine solche Stellungnahme naturgemäß in dem Landtagsbeschluß, der Gegenstand der Referendumsinitiative ist, liegt, es sei denn, daß der Landtag seine Meinung geändert hätte.

Zweifel können sich hinsichtlich der Unterstützungszahl ergeben. § 10, Abs. II VU. gilt auch hier wieder. Bedarf aber die Referendumsinitiative bei Verfassungsänderungen zu ihrer Rechtswirksamkeit der Unterstützung von nur einem Zehntel oder einem Fünftel der Stimmberechtigten? Mit andern Worten: Gelten in diesen Fällen die Erfordernisse einer Gesetzes- oder einer Verfassungsinitiative? Nawiasky kommt zu dem Ergebnis, daß bei Volksbegehren nach § 77, Abs. II VU., wenn es sich auch um Verfassungsänderungen handelt, nur die Unterstützung von einem Zehntel der Stimmberechtigten benötigt werde, denn Grundsatz der Verfassung sei: Verfassungsänderungen zu erschweren. Fordere man daher für die Referendumsinitiative, reine sowohl wie anschließende, deren Zweck doch sichtlich ist, eine Verfassungsänderung zu verhindern, ein Fünftel der Stimmberechtigten als Beteiligungserfordernis, so erleichtere man Verfassungsänderungen und erreiche damit das Gegenteil von dem, was die Verfassung wolle.

Dieser Anschauung kann nicht beigetreten werden. Es ist hier nicht berücksichtigt, daß dann, wenn der Landtag eine Verfassungsänderung beschlossen hat, dieser Beschluß schon unter den erschwerenden Voraussetzungen des § 92 VU. zustandegekommen ist und daß damit dem angeführten Verlangen der Verfassung schon entsprochen ist. Nawiaskys Meinung würde praktisch zu einer doppelten Erschwerung der Verfassungsänderung werden, was aber kaum im Sinne der Verfassung liegt. Andererseits ist in der Verfassungsurkunde selbst nicht der geringste Anhaltspunkt dafür gegeben, daß für diesen Fall eine Ausnahme gelten

---

[21]) So Kratzer, a. a. O., § 77, Anm. 12.

soll. Die Worte „bei Verfassungsgesetzen" in § 10, Abs. II, Satz 2 VU. sind so allgemein gehalten, daß die Bestimmungen darüber bei jedem Verfassungsgesetzgebungsverfahren, also auch bei der Referendumsinitiative, Anwendung finden müssen. Infolgedessen ist auch bei der Referendumsinitiative eine Unterstützung von einem Fünftel der Stimmberechtigten erforderlich[22]).

Weitere Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Referendumsinitiative sind:

1. daß es sich nicht um einen Gegenstand der gesetzesgewollten Parlamentsfreiheit handelt,
2. daß keine Parlamentsemanzipation durch Dringlichkeitserklärung eingetreten ist.

Liegt eine gültige und rechtswirksame Referendumsinitiative vor, so kommt es zum Referendum, das sich wie jedes andere vollzieht. Fällt es gegen den Landtag aus, so ist er von seiner normalen Stellung suspendiert, das Volk ist für den betreffenden Einzelfall Gesetzgeber gewesen.

b) Das Reichsrecht.

Die Reichsverfassung kennt eine Suspension des Reichstags als Gesetzgeber durch die reine Referendumsinitiative, wie sie die bayerische Verfassung vorsieht, nicht. Nach Art. 73, Abs. II RV. kann ein Gesetzesbeschluß des Reichstags dem Volksentscheid auf Volksbegehren hin nur unterworfen werden, wenn seine Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel der Reichstagsmitglieder ausgesetzt ist. Die Zulässigkeit des Volksbegehrens ist also abhängig von einer Bedingung. Bedingung ist die Aussetzung der Verkündung durch ein Reichstagsdrittel. Man kann also hier von einer reinen Referendumsinitiative nicht sprechen, sondern nur von einer bedingten. Die Verdrängung des Reichstags ist daher nicht so leicht, wie die des Landtags in Bayern. Im Reiche muß gewissermaßen dazu das teilweise Einverständnis des Parlaments vorliegen: ein Drittel der Reichstagsmitglieder müssen „zustimmen". Ein „Stück Parlamentswille" ist notwendig, um den Volkswillen zur Geltung kommen zu lassen. Ist diese Voraussetzung gegeben, so ist das Begehren zulässig. Es bedarf der Unterstützung von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten. Ist es rechtswirksam durchgeführt, so erfolgt der Volksentscheid, der wie jeder andere vor sich geht und dieselbe Suspensionswirkung wie in Bayern nach sich zieht.

c) Das Recht der deutschen Länder.

Die Parlamentssuspension durch die Referendumsinitiative ist nur wenigen Landesverfassungen bekannt. Die reine Referendumsinitiative

---

[22]) So Pyloty, a. a. O., S. 172; Kratzer, a. a. O., § 77, Anm. 12.

findet sich noch in den Verfassungen von Württemberg, Baden und Oldenburg, die bedingte, ähnlich der im Reiche, in der hamburgischen Verfassung. In Hamburg muß die Verkündung der Gesetzesbeschlüsse auf Antrag von mindestens 60 Abgeordneten ausgesetzt sein, soll die Referendumsinitiative zulässig sein. Ein weiteres Erfordernis, das auch Württemberg und Baden kennen, ist dabei, daß keine Parlamentsemanzipation durch Dringlichkeitserklärung eingetreten ist.

Wo die reine Referendumsinitiative gegeben ist, bestehen für ihre Rechtswirksamkeit, Zulässigkeit und Verfahren ähnliche Vorschriften wie in Bayern. Auch die Wirkung der gelungenen Referendumsinitiative ist dieselbe: Suspension des Parlaments von seiner Gesetzgeberstellung in einem Einzelfall zugunsten des Volks.

II. Das Volk als Richter.

Vorbemerkung.

Während bei der bisherigen Betrachtung Volk und Parlament Streitsteile, Parteien in einem Kampf um die Vorherrschaft auf dem Gebiet der Gesetzgebung waren, tritt in dem nun folgenden Teil der Parteicharakter des Volkes in den Hintergrund. Das Parlament nimmt nun eine ganz andere Stellung zum Volke und seinen Beschlüssen ein. Das Volk wird zum Richter in einem Streit, den das Parlament mit einem dritten Staatsorgan, meist der Regierung, austrägt. Der Volksbeschluß stellt das „Urteil" in diesem Verfahren dar, für das sich ein Vergleich mit einem Prozeß förmlich aufdrängt. Das Urteil ersetzt den Parlamentsgesetzgebungsakt: also auch hier konkrete Suspension des Parlaments, nur auf andere Initiative hin herbeigeführt.

Das Volk kann oft nur einseitig angerufen werden, d. h. nur eines von den beiden streitenden Organen ist befugt, das Referendum herbeizuführen. Meist ist es die Regierung, die dieses Vorrecht genießt. Wo das der Fall ist, da ist der Schiedsrichtercharakter des Volkes nicht ganz vollkommen ausgeprägt. Einige Verfassungen geben aber die Möglichkeit der Volksanrufung für beide Teile gesondert (beiderseitig freie Volksanrufung) oder in der Weise, daß beide Teile sich für die Anrufung entscheiden müssen (beiderseitig gebundene Volksanrufung). Am häufigsten ist die einseitige Volksanrufungsmöglichkeit gegeben.

I. Die einseitige Volksanrufung.

1. Das bayerische Recht kennt eine einseitige Anrufungsmöglichkeit des Volks durch die Regierung bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Landtag. Das Mittel dazu bildet das Regierungsreferendum (§ 77, Abs. II VU.). Dieses ist gegen vom Landtag beschlossene Gesetze zulässig unter folgenden Bedingungen:

a) Der betreffende Gesetzesbeschluß des Landtags muß der Initiative

des Landtags entsprungen sein. Er darf sich nicht als Emanzipation mittels unveränderter Annahme eines Volksbegehrens darstellen, in welchem Falle nur noch anschließende Referendumsinitiative, aber kein Regierungsreferendum möglich ist.

b) Es darf keinen Gegenstand, der dem Gebiet der gesetzesgewollten Parlamentsfreiheit angehört, betreffen.

c) Soweit es sich nicht um formelle Verfassungsgesetze handelt, darf keine Emanzipation durch Dringlichkeitserklärung eingetreten sein.

Die hier bestehende Spannung beruht auf einem Tun des Parlaments. Die Regierung ist mit einem Landtagsbeschluß nicht einverstanden und will Abhilfe schaffen. Da das Volk dem Landtagsbeginnen gegenüber gleichgültig ist und die Initiative nicht ergreift, wird es von der Regierung zur Konfliktslösung angegangen.

Das Referendum wird zu diesem Zweck sofort unmittelbar vom Gesamtministerium angeordnet, eine Beschlußfassung des Landtags dazu ist dem Wesen dieses Referendums entsprechend nicht erforderlich (h. M.). Sonst bietet dieses Referendum in der Art seiner Durchführung den anderen Arten gegenüber keine Besonderheiten.

Der Landtag kann dem Ministerium mit Mißtrauensvotum antworten. Ist aber das Mißtrauensvotum erst nach Anordnung des Referendums ausgesprochen worden, so muß die Volksentscheidung dennoch durchgeführt werden. Eine Emanzipationsmöglichkeit ergibt sich damit nicht.

Die durchgeführte Volksentscheidung stellt dann das für beide Teile verbindliche Urteil des Volkes dar. Fällt es gegen den Landtag aus, so bedeutet das nichts anderes als eine nachträgliche Suspension des Landtags in demselben Sinne, wie bei der auf Referendumsinitiative hin eintretenden Suspension. Lediglich der Verfahrensgang ist ein anderer: Dort ist das Volk interessiert, ist es selbst Initiant, hier ist es die Regierung der Interessent, das Volk der Unparteiische.

2. In der Reichsverfassung ist die Stellung des Volks als Richter viel differenzierter geregelt als in Bayern. Das Charakteristische an der Anrufungsmöglichkeit ist die Legitimation zur Anrufung, die bei der Gesetzgebung[23]) immer dem Reichspräsidenten zukommt, auch wenn er nicht selbst Partei ist. Er kann als drittes Reichsorgan den Streit zweier anderer vor das Forum des Volks bringen. Die einzelnen Fälle sind:

a) Der Reichspräsident will ein Reichsgesetz nicht verkünden. Diesen Willen wird er natürlich nur dann haben, wenn er das vom Reichstag beschlossene Gesetz nicht billigt. Er befindet sich demnach in einer Meinungsverschiedenheit mit dem Reichstag, hervorgerufen durch ein Tun des Reichstags. Diesen Meinungsstreit kann der Reichspräsident durch die Anordnung des Referendums vom Volke entscheiden lassen (Art. 73, Abs. I RV.).

---

[23]) Nur nicht im Falle der Volksanrufung über seine Absetzung. S. unt. S. 49.

b) Der Reichspräsident kann als nicht direkt streitbeteiligtes Organ einen Volksentscheid anordnen. Unter die einseitige Volksanrufung paßt dieser Fall daher nicht vollkommen. Die Einreihung läßt sich hier aber insoferne rechtfertigen, als der Reichspräsident durch die Anordnung oder Nichtanordnung des Volksentscheids entweder zugunsten oder ungunsten eines der streitenden Organe handelt. Die Fälle sind:

aa) Der Reichsrat kann gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze Einspruch erheben (Art. 74, Abs. I RV.). Ist der Einspruch frist- und formgerecht eingereicht, so hat der Reichstag über das Gesetz nochmals Beschluß zu fassen (Art. 74, Abs. III, Satz 1 RV.). Ist dann wieder keine Einigung zustandegekommen, so kann der Reichspräsident einen Volksentscheid darüber anordnen, und damit ein Volksurteil herbeiführen. Der Grund dafür ist: Das Volk soll als Ventilorgan die zwischen Reichstag und Reichsrat bestehende Spannung durch einen Schiedsspruch auslösen. Ordnet der Reichspräsident den Volksentscheid nicht an, so gilt das Gesetz als gescheitert (Art. 74, Abs. III, Satz 3 RV.). Dieses passive Verhalten des Reichspräsidenten bedeutet in seiner praktischen Auswirkung, daß der Reichspräsident sich auf die Seite des Reichsrats gestellt hat. Das Gesetz kommt nicht zustande, der Einspruch des Reichsrats hat Erfolg gehabt. Macht aber der Reichspräsident von seinem Rechte, das Referendum anzuordnen, Gebrauch, so nimmt er damit eine dem Reichstag günstigere Stellung ein, denn nun ist die Möglichkeit wenigstens gegeben, daß das Volk zugunsten des Reichstags entscheidet, während im anderen Falle der Reichstag von vornherein den Kürzeren zieht.

Der Reichstag kann nun aber den auf den Reichsratseinspruch hin erfolgenden wiederholten Gesetzesbeschluß mit Zweidrittelmehrheit fassen. Dann hat der Reichspräsident die Wahl, das Gesetz zu verkünden oder einen Volksentscheid anzuordnen (Art. 74, Abs. III, Satz 4 RV.). Nimmt der Reichspräsident die Verkündung vor, so steht er offensichtlich auf Seiten des Reichstags. Ordnet er den Volksentscheid an, so ist er dem Reichsrat günstiger gesinnt, da dann noch die Möglichkeit des Durchfalls des Gesetzes im Volksentscheid besteht. Die Entscheidung liegt aber letzten Endes immer beim Volk. Sein Beschluß ist das Schiedsurteil, das dem Streit zwischen Reichstag und Reichsrat ein eindeutiges Ende bereitet.

bb) Ein ganz ähnlicher Vorgang kann sich bei der Beschlußfassung über den Haushaltplan ergeben. Nach Art. 85, Abs. IV RV. darf nämlich der Reichstag ohne Zustimmung des Reichsrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen. Die notwendige Zustimmung des Reichsrats kann aber gemäß Art. 74 RV. ersetzt werden. Ergeben sich daher Differenzen zwischen Reichstag und Reichsrat, so kann wiederum das Volk vom Reichspräsidenten als Schiedsrichter angerufen werden (Art. 85, Abs. V in Verbindung mit Art. 74 RV.). Es ergeben sich dann die gleichen

Möglichkeiten für die Haltung des Reichspräsidenten wie beim Reichsratseinspruch in der übrigen Gesetzgebung.

Kommt es zum Volksentscheid, so ersetzt dieser Volksbeschluß die Zustimmung des Reichsrats, wenn er zugunsten des Reichstags ausfällt. Im entgegengesetzten Fall siegt der Reichsrat. Wenn auch hier stets der Reichspräsident den Entscheid anordnet, so sind doch, wenn man den Vergleich mit einem Prozeß heranziehen will, der Reichstag und der Reichsrat die Parteien, da sie die Streitsteile sind.

In allen diesen Fällen bedeutet der gegen den Reichstag ausfallende Volksbeschluß eine nachträgliche Suspension in dem oben erörterten Sinn.

3. Die deutschen Landesverfassungen kennen in ihrer Mehrzahl die einseitige Volksanrufungsmöglichkeit und zwar fast immer durch die Regierung. Das Regierungsreferendum kennen die Verfassungen von Sachsen, Württemberg, Baden, Thüringen, Hessen, Hamburg, der beiden Mecklenburg, Lippe, Schaumburg-Lippe und Braunschweig.

Die Durchführung des Referendums ist in den einzelnen Ländern an verschiedene Voraussetzungen geknüpft. Bald kann es die Regierung ohne weiteres anordnen, bald muß ein „Einigungsversuch" vorausgehen, der darin besteht, daß der Landtag nochmals Beschluß zu fassen hat über den streitigen Gegenstand. Das ist der Fall in Sachsen (Art. 35 VU.), in Anhalt (§ 42 VU.), in Oldenburg (§ 35 VU.), in Hamburg (Art. 53 VU.) und in Bremen (§ 4 VU.).

Preußen kennt als einziges Land das einseitige Recht des Landtags über seine Beschlüsse den Volksentscheid herbeizuführen. Der Landtag kann nämlich bei Meinungsverschiedenheit mit dem Staatsrat über ein vom Landtag beschlossenes Gesetz den Volksentscheid herbeiführen (Art. 42, Abs. III VU.). Dieses Referendum ist insofern gefährlich, da es leicht zu einer Abwälzung der Verantwortung des Landtags auf das Volk führen kann.

II. Die beiderseitige Volksanrufung.

Die beiderseitige Volksanrufung kann zwei Arten aufweisen. Entweder ist die Anrufung bei den streitenden Organen unabhängig voneinander gegeben oder sie müssen in Abhängigkeit voneinander bei der Anrufung zusammenwirken.

1. Sowohl der Regierung wie auch dem Landtag und zwar unabhängig voneinander geben die Verfassungen von Oldenburg und Anhalt das Recht, über einen Landtagsbeschluß zur Gesetzgebung den Volksentscheid herbeizuführen.

Eine eigenartige Regelung zeigt die Lübeckische Verfassung. Der einzig vorgesehene Fall eines Referendums ist ein streitentscheidendes. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Senat und Bürgerschaft urteilt zunächst ein von beiden gewählter Vertrauensausschuß, über dessen Schieds-

spruch kann sowohl Senat als auch Bürgerschaft das Volk gewissermaßen als zweite Instanz anrufen. Das Volksurteil entscheidet dann endgültig.

2. In Bremen kann das Volk auf Senatsbeschluß hin nur dann angerufen werden, wenn mindestens ein Drittel der Bürgerschaftsmitglieder seine Zustimmung erteilt. Die Regierung ist also an die Stellungnahme der Bürgerschaft, wenn auch nur einer Minderheit, gebunden. Es liegt beiderseitig gebundene Volksanrufung vor.

B. Die obligatorische Suspension.

Während bei der fakultativen Suspension der Eintritt dieser im Willen eines Staatsorgans lag, ist die obligatorische von einem Organwillen unabhängig. Sie tritt immer ein, sobald ein Fall vorliegt, für den die Verfassung sie vorgesehen hat. Das Mittel dazu ist die Einrichtung des obligatorischen Referendums. Wo dieses vorgesehen ist, nimmt das Parlament überhaupt eine vollkommen unfreie Stellung ein (wenigstens auf dem Herrschaftsgebiet des obligatorischen Referendums), da es keinen gesetzkräftigen Beschluß fassen kann, sondern stets das Volk als Gesetzgeber auftreten muß. Das Parlament ist hier vollständig vom Volksbeschluß abhängig. Die Situation ist so zu denken, daß nicht etwa das Volk als Ventilorgan zur Beseitigung einer bestehenden Spannung eingesetzt wird, eine Spannung wie bei der fakultativen Suspension ist hier gar nicht erforderlich für das Tätigwerden des Volkes, sondern es ist so zu denken, daß ein Kreis von in der Verfassung festgelegten Gegenständen für so wichtig gehalten wird, daß nur das Volk selbst, nicht sein Repräsentant, darüber soll befinden können. Der Gedanke der Volkssouveränität ist es, der der obligatorischen Suspension, dem obligatorischen Referendum zugrunde liegt. Es wird ein „Parlamentsentzogenes Gebiet" geschaffen, auf dem das Parlament zwar beratend, aber nicht beschließend tätig werden kann, weil es von seinen Repräsentationsbefugnissen suspendiert ist.

Ein reines obligatorisches Referendum kennt nur die badische Verfassung als obligatorisches Verfassungsreferendum. „Der Volksabstimmung unterliegen notwendig alle Gesetze, durch welche diese Verfassung geändert wird," bestimmt § 23, Abs. I der badischen Verfassung. In der Volksabstimmung entscheidet Zweidrittelmajorität der Abstimmenden. Der badische Landtag kann also nie eine Verfassungsänderung ohne Zustimmung des Volks beschließen. Das bedeutet aber nichts anderes als die Aufhebung seiner Repräsentationsbefugnisse für Verfassungsänderungen.

Merkwürdig ist die Regelung in Hessen. Dort besteht ein teilweise obligatorisches Verfassungsreferendum. Art. 13, Satz 2 der hessischen Verfassung bestimmt nämlich: „Die Volksabstimmung ist notwendig, wenn durch das (vom Landtag angenommene) Gesetz die Verfassung abgeändert werden soll, es sei denn, daß der Landtag die Verfassungsänderung mit einer Mehrheit von acht Zehntel der Stimmen beschlossen hat."

Das Verfassungsreferendum ist also hier nicht immer obligatorisch, sondern nur unter einer Bedingung, nämlich der, daß der Landtag die Änderung mit acht Zehntel Majorität beschlossen hat. Die obligatorische Eigenschaft des Referendums ist also vom Stimmenverhältnis im Landtag abhängig. Die absolute Parlamentsbindung an den Volksbeschluß tritt also nur bedingt (teilweise) ein. In der Erreichung von Achtzehntelmajorität liegt hier eine Art Parlamentsemanzipation auf dem Gebiet der Verfassungsgesetzgebung und damit von der obligatorischen Suspension vor. Dies gilt natürlich nur im Streit des Volkes gegen das Parlament, da noch das Regierungsreferendum möglich ist (Art. 13, Satz 1 VU.).

Werden die acht Zehntel Landtagsstimmen nicht erreicht, so bedeutet das, daß für diesen Fall das Parlament das Volk in der Verfassungsgesetzgebung nicht repräsentieren kann, das Volk muß den Gesetzgebungsakt selbst vornehmen.

Die obligatorische Suspension bedeutet eine erhebliche Schwächung der Parlamentsstellung.

§ 8.

Die absolute Parlamentssuspension.

I. Das Abberufungsrecht.

Standen die bisher betrachteten Willensäußerungen der Staatsbürgerschaft mit der Gesetzgebung in Zusammenhang, indem sie entweder auf Herbeiführung eines Gesetzgebungsaktes gerichtet waren oder selbst einen Gesetzgebungsakt darstellten, so haben die Willensäußerungen, die sich auf den Bestand der Volksvertretung beziehen, keinen gesetzgeberischen Charakter. Sie haben nur die Form des Verfahrens gemeinsam.

Die Stellung des Parlaments zu diesen Volksbeschlüssen stellt sich gewissermaßen als die Kehrseite des Kreationsverhältnisses dar, denn hier geht es um die Existenz des Parlaments. Während bisher die Volksbeschlüsse meist eine Suspension der Repräsentationsfunktion in konkreten Einzelfällen zur Folge hatten, bewirkt das Recall die Aufhebung der Repräsentationsbefugnis für ein konkretes Parlament überhaupt. Das Parlament wird von seiner Organfunktion schlechthin abberufen. Das Vertrauen, das das Volk normalerweise dem Parlament entgegenbringt, ist hier vollends in die Brüche gegangen. Die Spannung, die durch Tätigkeit oder Untätigkeit, also durch Tun oder Unterlassen, hervorgerufen sein kann, glaubt das Volk nur durch einen radikalen Mißtrauensakt beseitigen zu können, nämlich durch Abberufung des Parlaments, durch seine absolute Suspension.

1. Das bayerische Recht.

Die Bestimmungen über das Recht der Staatsbürgerschaft zur Landtagsauflösung wurden im Verfassungsausschuß nicht ohne lebhafte

Debatte angenommen[24]). Ein Teil wollte nichts von einem derartigen Rechte als viel zu gefährlich und weitgehend wissen, während ein anderer Teil der Mitglieder lebhaft für das Recall mit der Begründung eintrat, man nehme den Bestimmungen über Volksbegehren und Volksentscheidungen jeden Wert, wenn nicht auch die Möglichkeit bestünde, die Volksvertretung heimzuschicken. Jede demokratische Verfassung kenne eine solche Möglichkeit. Schließlich einigte man sich auf einen Kompromißvorschlag, der die Auflösungsmöglichkeit des Landtags durch das Volk unter ähnlich erschwerten Stimmerfordernissen, wie sie für Verfassungsänderungen gefordert werden, enthält, und der in § 30, Abs. V VU. seine gesetzliche Sanktion erhalten hat.

Das Recall wird durch ein Volksbegehren eingeleitet. Dieses Begehren auf Auflösung des Landtags ist wie jedes andere an den Landtag, oder wenn er nicht versammelt ist, an das Gesamtministerium zu richten, das es nach der Landtagseinberufung an diesen weiterzuleiten hat (§ 10, Abs. II, Satz 1 VU.). Das Volksbegehren ist rechtswirksam, wenn mindestens ein Fünftel der Stimmberechtigten die Landtagsauflösung begehrt hat (§ 30, Abs. V, Satz 1 VU.).

Der Landtag kann sich natürlich auf den Boden des Volksbegehrens stellen und mit der nach § 31 VU. erforderlichen Mehrheit seine Auflösung beschließen. Dann würde eine Volksentscheidung überflüssig werden. Hat der Landtag das Volksbegehren für rechtmäßig und zulässig erklärt und sich nicht aus eigenem Antrieb aufgelöst, so muß eine Volksentscheidung über das Auflösungsbegehren stattfinden (§ 30, Abs. V, Satz 1 VU.).

Die Volksentscheidung ist hier an besonders erschwerte Bedingungen geknüpft. Nach § 30, Abs. V, Satz 2 VU. ist sie nur rechtswirksam, wenn an ihr mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen und eine Mehrheit von mindestens zwei Drittel der abgegebenen Stimmen für die Auflösung sich ausgesprochen hat. Ist die Auflösung beschlossen, dann ist sie gemäß § 30, Abs. VI VU. durch den Landtagspräsidenten baldigst zu vollziehen. Der Landtag verliert seine Rechte nicht schon mit der Feststellung der Rechtmäßigkeit der Volksentscheidung, sondern erst mit der vollzogenen Auflösung[25]). Er bleibt also bis zur Auflösung durch den Präsidenten, deren Zeitpunkt im pflichtgemäßen Ermessen des Präsidenten liegt, beschlußfähig. Kommt der Landtagspräsident seiner Verpflichtung nicht nach, so ist ein Verfassungsstreit gegeben, für dessen Entscheidung der bayerische Staatsgerichtshof zuständig ist (§ 2, Ziff. 3 Staatsgerichtshofgesetz in neuester Fassung). Diese rechtliche Sicherung bedeutet eine wichtige Garantie dieses Volksbeschlusses.

---

[24]) Vgl. Ausschußverhandlungen, 2. Beilagenband zu den Landtagsverhandlungen 1919, S. 130 ff.

[25]) h. M.; a. M.: Fey, Die unmittelbare Volksgesetzgebung in Bayern, S. 42, 43.

Gegen das Recall ist der Landtag machtlos. Erfolgreich durchgeführt, kostet es ihm immer seine Stellung. Die Stellung zum Recall ist daher eine äußerst schwache.

2. Das Reichsrecht und das Recht der deutschen Länder.

Das Reichsrecht kennt das Recall des Volks nicht, nur der Reichspräsident hat das Recht, den Reichstag aufzulösen.

Dagegen ist in fast allen Landesverfassungen das Abberufungsrecht vorgesehen. Die Regelung ist verschieden. Teils kann das Volk auf eigene Initiative die Auflösung herbeiführen, teils tritt die Auflösung durch Volksentscheid auf Anordnung eines Staatsorgans ein, teils kommen beide Möglichkeiten nebeneinander vor. Die Verfassungen von Baden (§ 46, Abs. I VU.), Thüringen (§ 16 VU.), Mecklenburg-Schwerin (§ 30 VU.) und Oldenburg (§ 55 VU.) geben nur dem Volk durch entsprechende Initiative mit nachfolgendem Referendum das Abberufungsrecht. Außer diesem Rechte des Volks, den Landtag abzuberufen, geben Preußen dem Staatsrat (Art. 14 VU.), Sachsen (Art. 9 VU.), Württemberg (§ 16 VU.), Hessen (Art. 24 VU.), Anhalt (§ 11 VU.), Bremen bei Zustimmung von ein Drittel der Bürgerschaft (§ 18 VU.) und Lippe (Art. 11, Abs. I VU.) beispielsweise der Regierung das Recht, den Volksentscheid über die Parlamentsauflösung herbeizuführen. Unbekannt ist dieses Recht den Verfassungen von Hamburg und Lübeck.

Die Wirkung des Abberufungsrechts ist überall die gleiche wie in Bayern. Unabhängig davon, ob es auf Volksinitiative hin oder durch ein drittes Organ durch Volksanrufung herbeigeführt ist. Vereinzelt hemmt das eingeleitete Recall die Ausübung normaler Parlamentsbefugnisse. So ist z. B. in Preußen nach Einleitung eines rechtswirksamen Volksbegehrens auf Landtagsauflösung ein Mißtrauensvotum gegenüber der Regierung ausgeschlossen (Art. 57, Abs. I, Satz 3 VU.).

II. Die absolute Suspension als Folge mißglückter Volksanrufung.

Während das Abberufungsrecht einen Volksbeschluß ergab, der direkt auf die absolute Parlamentssuspension seinem Inhalt nach gerichtet war, kann es auch Fälle geben, wo ein Volksbeschluß zunächst einen anderen Zweck verfolgt und als Begleiterscheinung die absolute Parlamentssuspension mit sich bringt. Diese Erscheinung findet sich als Folge eines gegen das Parlament ausfallenden Volksbeschlusses. Darin kommt eine undemokratische Idee zum Ausdruck: Hat das Volk gegen das Parlament entschieden, so hat es ihm sein Mißtrauen ausgesprochen. Nach echt demokratischem Prinzip muß dann das Parlament die Konsequenz daraus ziehen und zurücktreten. Dieser Gedanke kommt im neuen deutschen Verfassungsrecht sehr selten vor.

Der Reichsverfassung ist ein solcher Fall absoluter Parlaments-

suspension bekannt. Nach Art. 43, Abs. II RV. kann der Reichstag durch Beschluß, der allerdings Zweidrittelmehrheit bedarf, die Absetzung des Reichspräsidenten durch Volksabstimmung verlangen. Wird die Absetzung vom Volk abgelehnt, so hat das die Auflösung des Reichstags zur Folge (Art. 43, Abs. II, Satz 4 RV.). Die Reichsverfassung hält es demnach für unvereinbar, daß dem Reichspräsidenten gewissermaßen das Vertrauen ausgesprochen wird durch einen Beschluß, der gleichzeitig für den Reichstag einen Mißtrauensakt bedeutet. Außerdem soll diese Maßregel wohl eine Sicherung gegen mißbräuchliche Anwendung dieses Volksanrufungsrechts seitens des Reichstags bedeuten. Ein dem Volkswillen zuwiderlaufender Antrag auf Absetzung des Reichspräsidenten bewirkt also eine so starke Störung des zwischen Volk und Reichstag normalerweise bestehenden Vertrauensverhältnisses, daß die absolute Suspension des Parlaments eintritt.

Ein Beispiel dieser im Anschluß an einen Volksbeschluß stattfindenden absoluten Suspension im urdemokratischen Sinn bietet auch die Verfassung von Mecklenburg-Strelitz. Dort tritt die Landtagsauflösung nach einem gegen den Landtag ausfallenden Volksentscheid immer ein (§ 22 Abs. II VU.). Diese Verfassung kennt also eine Mißtrauensbezeugung des Volks in einem Einzelfall nicht, nach ihr bedeutet jeder dem Landtag ungünstige Beschluß einen so schweren Bruch mit seiner Vertrauensstellung, daß dadurch die absolute Suspension eintreten muß.

§ 9.

Die Parlamentszitierung.

Der Vollständigkeit halber muß hier noch ein Volksbeschluß, der sich auf den Parlamentsbetrieb richtet, angeführt werden. Da er seinem Inhalt nach die Einberufung des Parlaments bezweckt, kann man ihn unter dem Begriff der „Parlamentszitierung" bringen.

Als einzige Verfassung kennt die bayerische ein Volksbegehren auf Landtagseinberufung. Man hat dieses als Gegenstück zur Abberufung bezeichnet. Das ist aber nicht richtig. Das Gegenstück zum Recall ist die Wahl. Das Begehren auf Landtagseinberufung hat es nur mit der Inbetriebsetzung eines schon bestehenden Parlaments zu tun, während Wahl und Recall die Existenz des Parlaments berühren. Die Wahl schafft erst das Parlament, macht es existent, das Recall vernichtet die Existenz, zerstört das, was die Wahl geschaffen hat.

Eine Einberufung des Landtags durch Volksbegehren kann nur dann praktisch werden, wenn die Einberufung zur ordentlichen Tagung unterbleibt oder verzögert wird, oder wenn eine außerordentliche Tagung notwendig erscheint, aber weder vom Vorstand, noch von fünfzig Landtagsmitgliedern, noch vom Gesamtministerium nach § 30, Abs. I VU. veranlaßt wird. Das Volksbegehren auf Landtagseinberufung ist das einzige,

das sofort wirksam wird. Nach Art. 29 Landeswahlgesetz hat das Gesamtministerium den Präsidenten des Landtags von dem Begehren zu benachrichtigen. Dieser hat den Landtag alsbald einzuberufen.

Gegen dieses Begehren kann der Landtag keine Gegenmaßnahmen ergreifen, da er ja gar nicht versammelt ist. Wenn das Begehren erfolgreich durchgeführt ist, zwingt es den Landtag, seine Repräsentationstätigkeit aufzunehmen. Würde er das nicht tun, so könnte ihn das Volk mittels des Abberufungsrechtes zur Strafe seiner Stellung überhaupt entheben. Das Begehren auf Landtagseinberufung greift daher in die Selbstversammlungsfreiheit des Landtags ein, berührt diesen also in einer Stellung, die mehr die formelle Seite seiner Funktionen angeht.

§ 10.

Das Ergebnis.

I.

Wenn man das bisher Dargelegte überschaut, so kann das Ergebnis im Folgenden knapp zusammengefaßt werden:

Das Parlament hat auf Grund seiner Repräsentationsstellung normalerweise als Haupttätigkeit die Staatsgesetzgebung vorzunehmen. Die Volksbeschlüsse greifen zu ihrem größten Teil in diese normale Stellung des Parlaments störend ein und suspendieren als Ausdruck des Mißtrauens für konkrete Einzelfälle das Parlament von der ihm auf Grund des Repräsentationsverhältnisses zustehenden Repräsentationsbefugnis. Der Grund des Eingriffs ist eine Willenskollision zwischen Parlament und anderen Staatsorganen, die durch die Äußerung des Volkswillens beseitigt wird.

Während es sich dabei um konkrete Einzelfälle handelt, kann durch Volksbeschluß, durch das Recall, die Parlamentsstellung schlechthin betroffen werden. Das Parlament verliert dann seine Repräsentationsstellung überhaupt, das Vertrauensverhältnis hat sich in Bezug auf die gesamte Parlamentstätigkeit in ein solches des Mißtrauens gekehrt.

Trotz alledem ist die Stellung des Parlaments zu den Volksbeschlüssen keine schwache. Wie gezeigt wurde, hat das Parlament Mittel und Wege, insbesondere durch die Emanzipation, den Volksbeschlüssen entgegenzutreten.

II.

Wie hat sich nun die Idee in der Wirklichkeit gezeigt?

In den zehn Jahren, seit denen nun das neue Verfassungsrecht in Geltung getreten ist, hat das Volk äußerst selten als Ventilorgan in den Kreis der Staatstätigkeit eingegriffen. Die praktische Auswirkung der Idee der Volksbeschlüsse war sehr gering. Die Einrichtung der Volksbeschlüsse ist in ihrer Ausgestaltung eben zu wenig geschmeidig, als

daß sie zu einer politischen Konfliktslösung ständig zu gebrauchen wäre. Die Praxis hat eine ganz andere Methode gefunden, politische Spannungen zu verhindern. Auf eine drohende Spannung läßt man es bei der Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments meist gar nicht ankommen, sie wird nach Möglichkeit im Keime erstickt. Das Mittel dazu bildet die Parteikoalition in den Parlamenten. Man sichert sich damit von vornherein die notwendige Unterstützung für das bevorstehende Gesetzgebungswerk, zumal wenn es sich um Gegenstände handelt, die geeignet erscheinen, eine politische Spannung herbeizuführen. Mißlingt die Koalition, so läßt man damit den geplanten, eine drohende Spannung hervorrufenden Gesetzentwurf in der bedrohlichen Fassung fallen und beugt damit einer parlamentarischen Krise vor. Das Volk als Ventilorgan einzusetzen, wird in solchen Fällen gar nicht versucht. Das Scheitern des Schulgesetzentwurfes in der vergangenen Legislaturperiode des Reichstags gibt dafür ein Beispiel.

Der Grund, warum die Stellung der Parlamente durch die Volksbeschlüsse praktisch wenig beeinträchtigt wird, liegt in erster Linie in den Eigenschaften, die den Organen Volk und Parlament als solchen anhaften.

Hier ist zunächst für das Parlament die Beweglichkeit und Schnelligkeit zu nennen, mit der es operieren kann. Das Parlament ist eine ständig, nur mit kleineren Unterbrechungen tagende Versammlung, die durch die Parteigliederung, vor allem durch das Fraktionssystem, den Fraktionszwang, eine äußerst straffe Organisation aufweist. Seine Mitglieder sind geschulte Politiker, die am Staatsleben sehr interessiert und über den Gang der Staatsgeschäfte gut informiert sind. Außerdem ist dem Parlament jederzeit die Möglichkeit der Beratung gegeben. Die Beschlußfassung geht einfach und schnell vor sich. Das Ergebnis ist mühelos und ohne Zeitverlust festzustellen. Das Parlament kann daher rasch und ohne viel Umständlichkeit arbeiten.

Wie steht es aber mit einem Tätigwerden des Volks? Ein großer Aufwand an Zeit, Geld und vorbereitender Arbeit ist erforderlich, bis überhaupt nur an ein Tätigwerden gedacht werden kann. Dem Volk haftet ein gewisses Maß von Plumpheit an. Es ist zwar in Parteien gespalten, aber als Ganzes gesehen politisch in keiner Weise organisiert. Ihm fehlt jede Beratungsmöglichkeit. Dazu kommt noch mangelnder politischer Sinn und mangelnde politische Reife der Masse, was sich in allgemeiner politischer Trägheit des Gros der Staatsbürger widerspiegelt. Das Verfahren bei einer solchen Abstimmung ist umständlich, kostspielig und zeitraubend, die Ergebnisfeststellung langwierig und keinesfalls einfach. Das Volk kann daher nicht so wohlgerüstet den Kampf mit der Volksvertretung aufnehmen, wie diese mit jenem, schon auf Grund dem Wesen beider entspringender Erscheinungen.

Liegen diese Eigenschaften beider Staatsorgane in ihrer Natur, so zeigt die auf rechtlicher Basis fußende Machtstellung beider, daß auch

hier das Parlament das stärker ausgerüstete Staatsorgan ist. Die Idee, von der die Verfassungen beherrscht sind, dem Volk die Möglichkeit aktiven Eingreifens als Ventilorgan zur Entspannung der politischen Atmosphäre oder auch als Aufsichtsorgan über das Parlament zu geben, wird solange selten praktische Bedeutung gewinnen, als das Parlament sich den Volksbeschlüssen entziehen kann. Die möglichen Emanzipationsmanöver rauben den Volksbeschlüssen ihre durchschlagende Kraft. Das neue deutsche Verfassungsrecht ist offensichtlich beherrscht von dem Gedanken der repräsentativen Demokratie. Auf die Betonung der Repräsentation hat man bei der Verfassungsgestaltung bewußt hingearbeitet. So kommt es, daß die Parlamente in sich denkbar stärkste Kräftefelder konzentrieren, die zu stören dem Volk mit seinen Beschlüssen selten gelingen wird.

Als Ergebnis kann daher festgestellt werden: Die mögliche Beeinflussung der Parlamentsstellung durch die Volksbeschlüsse ist in erster Linie ein aus dem Wesen der modernen Demokratie logischerweise geborener Gedanke, eine als Rechtserscheinung in ihrem Werte nicht zu verkennende Idee, der aber auf Grund der erfolgten positivrechtlichen Ausgestaltung in Verbindung mit politisch-dynamischen Momenten die von ihr erhoffte praktische Bedeutung versagt bleiben muß.